

**Jahresbericht**  
**des Rechnungshofs**  
**der Freien und Hansestadt Hamburg**  
**2001**



Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg  
Gänsemarkt 36, 20354 Hamburg  
Telefon: 040 / 428 23 - 0  
Fax: 040 / 428 23 - 1538  
E-Mail: [Rechnungshof@rh.hamburg.de](mailto:Rechnungshof@rh.hamburg.de)  
Internet: [www.hamburg.de/Behoerden/RH](http://www.hamburg.de/Behoerden/RH)



Rechnungshof  
der Freien und Hansestadt Hamburg

# Jahresbericht 2001

über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschafts-  
führung der Freien und Hansestadt Hamburg  
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 1999

Hamburg, den 1. Februar 2001

## Inhaltsverzeichnis

	Textzahlen
Entlastungsverfahren	1 - 4
Beschränkung der Prüfung	5
<b>I. Haushaltsrechnung 1999</b>	
Allgemeine Bemerkungen	6 - 15
Jahresergebnis	16
Vermögensübersicht	17 - 18
Haushaltsüberschreitungen	19
Globale Minderausgabe	20 - 23
<b>II. Beschaffung von Lieferungen und Leistungen in der hamburgischen Verwaltung</b>	24 - 41
<b>Beschaffung von IuK-Ausstattungen für die     allgemeinbildenden Schulen</b>	42 - 49
<b>Wiederbeschaffung kurzfristiger Anlagegüter durch     das Universitäts-Krankenhaus Eppendorf</b>	50 - 63
<b>Beschaffungen bei der Wirtschaftsbehörde - Strom-     und Hafenausbau -</b>	64 - 73
<b>Beschaffung von Fahrzeugen, Geräten und Aus-     stattungsgegenständen bei Polizei und Feuerwehr</b>	74 - 83
<b>Beschaffung von Geräten und Dienstleistungen     bei der Umweltbehörde</b>	84 - 95
<b>Beschaffung von Geräten und Dienstleistungen der     IuK-Technik beim Landesamt für Informationstechnik</b>	96 - 106
Weitere Feststellungen zur Beschaffung von Lieferungen und Leistungen auch in den Beiträgen	
- Universität Hamburg, Fachbereich Sportwissenschaft (Tzn. 184 bis 196)	
- Hamburgische Staatsoper (Tzn. 202 bis 214)	
- Aufklärungs-, Schulungs- und Bildungsmaßnahmen der Hauptfürsorgestelle (Tzn. 245 bis 258)	
- Öffentliche Beleuchtung und Lichtsignalanlagen (Tzn. 373 bis 395)	

<b>III. Prüfungsergebnisse bei einzelnen oder mehreren Behörden</b>	
Justizbehörde	
<b>Soziale Dienste</b>	107 - 120
<b>Kostenerstattung in Staatsschutz-Strafsachen</b>	121 - 125
Justizbehörde / Behörde für Wissenschaft und Forschung	
<b>Honorare bei Bauherrenleistungen</b>	126 - 135
Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung	
<b>Erläuterungen bei der Globalveranschlagung von Schulbauinvestitionen</b>	136 - 142
Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung / Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales / Senatsamt für Bezirksangelegenheiten / Bezirksamter	
<b>Minderjährige unbegleitete Flüchtlinge</b>	143 - 153
Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung / Senatsamt für Bezirksangelegenheiten / Bezirksamter	
<b>Zuwendungen nach dem Landesjugendplan</b>	154 - 164
Behörde für Wissenschaft und Forschung / Universität Hamburg	
<b>Nutzung von IuK-Technik in der Universitätsverwaltung</b>	165 - 183
<b>Fachbereich Sportwissenschaft</b>	184 - 196
<b>Zuwendungen an das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg</b>	197 - 201
Kulturbehörde	
<b>Hamburgische Staatsoper</b>	202 - 214
Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales	
<b>Wahrnehmung von Organisationsaufgaben</b>	215 - 230
<b>Ambulante Hilfe zur Pflege nach dem Bundessozialhilfegesetz</b>	231 - 244
<b>Aufklärungs-, Schulungs- und Bildungsmaßnahmen der Hauptfürsorgestelle</b>	245 - 258
<b>Aufgabenentwicklung und Controlling bei der Lawaetz-Stiftung</b>	259 - 270

	Textzahlen
Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales / Senatsamt für Bezirksangelegenheiten / Bezirksämter	
<b>Zusätzliche Übernahme von Energiekosten in der Sozialhilfe</b>	271 - 291
Stadtentwicklungsbehörde	
<b>Stellenentwicklung und Konsolidierungsverpflichtung</b>	292 - 296
Stadtentwicklungsbehörde / Senatsamt für Bezirksangelegenheiten / Bezirksämter	
<b>Landschafts- und Landesplanung</b>	297 - 315
Stadtentwicklungsbehörde / Bezirksämter	
<b>Einsatz von IuK-Technik</b>	316 - 333
Baubehörde	
<b>Eisenbahnkreuzungsmaßnahmen</b>	334 - 343
<b>Aufwand für eine Fahrradabstellanlage</b>	344 - 348
Baubehörde / Senatsamt für Bezirksangelegenheiten / Bezirksämter	
<b>Stellplatzverpflichtungen und Ausgleichsbeträge</b>	349 - 362
<b>Erhaltung des Hamburger Straßennetzes</b>	363 - 372
Baubehörde / Wirtschaftsbehörde	
<b>Öffentliche Beleuchtung und Lichtsignalanlagen</b>	373 - 395
Wirtschaftsbehörde	
<b>Maßnahmen für Existenzgründer und Jungunternehmer</b>	396 - 406
Wirtschaftsbehörde / Umweltbehörde	
<b>Innenrevision</b>	407 - 416
Umweltbehörde	
<b>Organisation und Wirtschaftlichkeit des Forstbetriebs</b>	417 - 428
Umweltbehörde / Senatsamt für Bezirksangelegenheiten / Bezirksämter	
<b>Investitionsausgaben für Grünanlagen</b>	429 - 438
Finanzbehörde	
<b>Verstärkungstitel</b>	439 - 448
<b>Effizienzfonds</b>	449 - 453

	Textzahlen
Finanzbehörde / Personalamt	
<b>Angestellte des höheren Dienstes</b>	454 - 458
Finanzbehörde / Andere Behörden	
<b>Bewirtschaftung von Personalausgabenbudgets</b>	459 - 463
Finanzbehörde / Senatsamt für Bezirksangelegenheiten / Bezirksämter	
<b>Verwertung von Grundstücken</b>	464 - 475
Finanzbehörde / Baubehörde / Justizbehörde / Wirtschafts- behörde / Senatsamt für Bezirksangelegenheiten / Bezirksämter	
<b>Reorganisation der staatlichen Hochbaudienststellen</b>	476 - 511

## Abkürzungen

Abs.	Absatz
AKV-Prinzip	Einheit von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung
ANWAGS	IuK-Anwendung „Anlagen mit wassergefährdenden Stoffen“
AO	Abgabenordnung
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BAGS	Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales
BEB	Betriebseinheit Breitensport
BErzGG	Bundeserziehungsgeldgesetz
BEWEAN	IuK-Projekt „Betriebe, Werke, Anlagen“
BezVG	Bezirksverwaltungsgesetz
BfH	Beauftragter für den Haushalt
BKleingG	Bundeskleingartengesetz
BO	Beschaffungsordnung
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BSJB	Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung
BTX	Bildschirmtext
BWF	Behörde für Wissenschaft und Forschung
DB AG	Deutsche Bahn AG
EKRG	Eisenbahnkreuzungsgesetz
eLVIS	Elektronisches Liegenschaftsinformationssystem
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
ExiP	Existenzgründungsprogramm
FB	Fachbereich
H.E.I.	Hamburger Initiative für Existenzgründungen und Innovation
HEW	Hamburgische Electricitäts-Werke AG
HBauO	Hamburgische Bauordnung
HmbHG	Hamburgisches Hochschulgesetz
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HOLG	Hanseatisches Oberlandesgericht
HSE	Hamburger Stadtentwässerung (AöR)
HSPF	Hochschulsport-Förderverein
HT	Amt Strom- und Hafenanbau der Wirtschaftsbehörde
IFSH	Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg
IuK	Informations- und Kommunikationstechnik(en)
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung

LED	Leuchtdioden
LHO	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung)
LIT	Landesamt für Informationstechnik
LSA	Lichtsignalanlagen
LVZ	Leuchtverkehrszeichen
MBV	Mittelbewirtschaftungsverfahren
NSM	Neues Steuerungsmodell
ÖB	Öffentliche Beleuchtung
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OFD	Oberfinanzdirektion
PROBAU	Projektorganisation zur Vorbereitung und Umsetzung der Reorganisation des staatlichen Hochbaus
RF	Revierförstereien
RRZ	Regionales Rechenzentrum
SchwB AV	Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung
SchwBG	Schwerbehindertengesetz
SfB	Senatsamt für Bezirksangelegenheiten
SGB	Sozialgesetzbuch
TOA	Täter-Opfer-Ausgleich
UKE	Universitäts-Krankenhaus Eppendorf
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VV	Verwaltungsvorschriften
VV-Bau	Vorläufige Verwaltungsvorschriften über die Durch- führung von Bauaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg (Bauhandbuch)

## Entlastungsverfahren

1. In diesem Bericht fasst der Rechnungshof das Ergebnis seiner Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung der Freien und Hansestadt Hamburg für das Haushaltsjahr 1999 zusammen, soweit es für die Entlastung des Senats von Bedeutung sein kann (§ 97 Abs. 1 LHO). Der Bericht ist somit keine Zusammenfassung der gesamten Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs.

*Jahresbericht als wesentliche Grundlage für Entlastung des Senats*

Den geprüften Dienststellen wurde Gelegenheit gegeben, zu den Beiträgen in diesem Bericht Stellung zu nehmen. Diese Äußerungen sind in die Beratungen des Kollegiums des Rechnungshofs einbezogen und mit ihren wesentlichen Inhalten im Bericht wiedergegeben worden.

*Stellungnahmen der Dienststellen berücksichtigt*

2. Dem Bericht liegen aktuelle Prüfungsergebnisse bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung durch das Kollegium des Rechnungshofs zugrunde, um Bürgerschaft und Senat frühzeitig Gelegenheit zu geben, aus finanzwirksamen Feststellungen Konsequenzen zu ziehen. Überwiegend handelt es sich um Prüfungen aus dem Jahre 2000, gelegentlich auch aus früheren Jahren (§ 97 Abs. 3 LHO). Die in der LHO vorgeschriebene Stellungnahme des Rechnungshofs zur Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung (Abschnitt I) bezieht sich auf das Jahr 1999.

*Prüfungsergebnisse überwiegend aus dem Jahre 2000*

3. Die Bürgerschaft hat dem Senat für das Haushaltsjahr 1998 in ihrer Sitzung am 30.11.2000 Entlastung erteilt.
4. Die Prüfung der Rechnung des Rechnungshofs obliegt nach § 101 LHO der Bürgerschaft. Sie hat dem Rechnungshof für die Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 1998 in ihrer Sitzung am 30.11.2000 Entlastung erteilt.

## Beschränkung der Prüfung

5. Der Rechnungshof überwacht nach Art. 71 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung. Der Umfang des Prüfungsstoffs lässt es allerdings nicht zu, jeweils sämtliche Tatbestände finanzwirtschaftlicher Betätigung eines Jahres zu prüfen. Der Rechnungshof ist daher ermächtigt, nach seinem Ermessen die Prüfung zu beschränken und Rechnungen ungeprüft zu lassen (§ 89 Abs. 2 LHO). Von dieser gesetzlichen Ermächtigung hat er, wie in den Vorjahren, Gebrauch gemacht. Die Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs erfasst somit in jedem Jahr nur einen Teil des Verwaltungsgeschehens. Auch aus der Bildung von Prüfungsschwerpunkten ergibt sich zwangsläufig, dass über einige Behörden mehr berichtet wird als über andere.

*Rechnungshof bildet Prüfungsschwerpunkte*



# I. Haushaltsrechnung 1999

## Allgemeine Bemerkungen

6. Der Senat hat der Bürgerschaft die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1999 am 07.11.2000<sup>1</sup> vorgelegt.

### Übereinstimmung mit den Kassenbüchern

7. Da die Haushaltsrechnung auf der Grundlage der Bücher in einem automatisierten Verfahren erstellt worden ist, hat der Rechnungshof davon abgesehen, die Übereinstimmung mit den Büchern im Einzelnen zu prüfen; er hat sich jedoch von der Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens durch Stichproben überzeugt. Er bestätigt insoweit, dass die in der Haushaltsrechnung aufgeführten Beträge mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen übereinstimmen (§ 97 Abs. 2 LHO).

*Ordnungsgemäße  
Rechnungslegung*

### Vollständige und ordnungsgemäße Belege

8. Der Rechnungshof hat bei seinen Prüfungen - bis auf die in den Tzn. 9 bis 15 und in der Tz. 257 dargestellten Fälle - keine Einnahmen und Ausgaben festgestellt, die nicht ordnungsgemäß belegt waren (§ 97 Abs. 2 LHO).

### Ausbuchung einer Steuerforderung

9. Die Ausbuchung einer Steuerforderung war nicht belegt. Die für eine Niederschlagung vorgeschriebene Genehmigung der Oberfinanzdirektion (OFD) wurde nicht eingeholt.
10. Ein Finanzamt setzte Steuernachforderungen in Höhe von über 2 Mio DM fest. Nachdem der Berater des Steuerpflichtigen gegen sämtliche Bescheide Rechtsbehelfe eingelegt hatte, schlug das Finanzamt - auch im Hinblick auf die Belastung der Rechtsbehelfsstelle mit einer hohen Zahl von Altfällen - dem Berater vor, gegen Rücknahme der Rechtsbehelfe von Vollstreckungsmaßnahmen abzusehen, die aus Sicht des Finanzamts ohnehin keinen Erfolg versprochen. Der Steuerpflichtige ging hierauf ein. Mit Rücknahme der Rechtsbehelfe war jedoch die Aussetzung der Vollziehung aufzuheben, was aber - entgegen der Vereinbarung - Vollstreckungsmaßnahmen zur Folge gehabt hätte.

*Vollstreckungs-  
verzicht des  
Finanzamts nach  
Rücknahme von  
Rechtsbehelfen*

Kurze Zeit später wurde das Steuersoll des Steuerpflichtigen durch das Finanzamt auf Null herabgesetzt. Dies ergeben die im Spei-

*Herabsetzung des  
Steuersolls auf  
Null*

<sup>1</sup> vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/5024 vom 07.11.2000

cherkonto des Steuerpflichtigen festgehaltenen Daten. Dadurch erübrigten sich Vollstreckungsmaßnahmen.

11. Das Finanzamt war nicht in der Lage, dem Rechnungshof die hier interessierenden Teile der Steuerakten vorzulegen. Auch zum Verbleib der Akten konnte das Finanzamt keine Auskunft geben. Damit fehlen die in den Steuerakten aufzubewahrenden Belege zu den Buchungen im elektronischen Speicherkonto, im vorliegenden Fall also die Unterlagen über die Dateneingabe und die Aktenausfertigungen der Steuerbescheide mit der Begründung für die Änderung der ursprünglichen Bescheide.<sup>2</sup>

*Akten nicht verfügbar*

*Buchungen nicht belegt*

Der Rechnungshof hat weitgehend auf die in der Steuerfahndungsstelle vorgefundenen Aufzeichnungen zurückgegriffen.

12. Das Finanzamt kann von Vollstreckungsmaßnahmen absehen, wenn feststeht, dass die Einziehung keinen Erfolg haben wird, oder wenn die Kosten der Einziehung außer Verhältnis zu dem Betrag stehen (Niederschlagung gem. § 261 Abgabenordnung -AO-). Nach gleichlautenden Erlassen der obersten Finanzbehörden der Länder ist die Genehmigung der OFD einzuholen, wenn der je Steuerart und Veranlagungszeitraum niederzuschlagende Betrag eine bestimmte Grenze übersteigt.<sup>3</sup> Die Niederschlagung bewirkt, dass vorläufig von weiteren Vollstreckungsversuchen abgesehen wird und die Forderung - bei gleichbleibendem Kassensoll - nicht mehr unter den Gesamtrückständen ausgewiesen wird. Die Niederschlagung ist ein verwaltungsinterner Vorgang, der den rechtlichen Bestand der Forderung gegenüber dem Steuerpflichtigen nicht berührt. Um einen Bericht und evtl. Rückfragen der OFD zu vermeiden, wurden die Steuern auf Null festgesetzt.

*Niederschlagung ohne Genehmigung der OFD*

Nach der - äußerst lückenhaften - Aktenlage hat das Finanzamt auch nicht von vornherein geprüft, ob nach § 156 Abs. 2 AO auf die Festsetzung der Steuern hätte verzichtet werden können. Nach dieser Vorschrift kann schon die Festsetzung von Steuern u.a. unterbleiben, wenn feststeht, dass die Einziehung keinen Erfolg haben wird.

*Keine Prüfung der Möglichkeit eines Festsetzungsverzichts*

13. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass
- die Buchung, mit der das Steuersoll auf Null herabgesetzt wurde, nicht belegt werden konnte (§ 75 LHO) und darüber hinaus die Grundsätze ordnungsmäßiger Aktenführung nicht eingehalten wurden,
  - die Genehmigung der OFD nicht eingeholt worden ist,

<sup>2</sup> vgl. § 43 Abs. 1 i.V.m. § 17b Abs. 3 der Vorläufigen Buchungsordnung für die Finanzämter bei Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen (BuchO-ADV Stand Juli 1992, Bundessteuerblatt 1993 Teil I, S. 562) sowie neuerdings § 18 Abs. 1 i.V.m. § 24 Abs. 3 der Buchungsordnung für die Finanzämter (BuchO Stand April 1996, Bundessteuerblatt 1996 Teil I, S. 386)

<sup>3</sup> Die ursprüngliche Grenze von 50.000 DM ist zunächst auf 100.000 DM und später auf 250.000 DM angehoben worden; vgl. hierzu die Erlasse vom 10.01.1994 (Bundessteuerblatt Teil I, S. 94), vom 20.10.1995 (Bundessteuerblatt Teil I, S. 606) und vom 20.12.1999 (Bundessteuerblatt Teil I, S. 1048)

- durch die rechtsgeschäftliche Verknüpfung des Rechtsbehelfs- mit dem Vollstreckungsverfahren gegen das aus dem Gesetzmäßigkeitsprinzip abgeleitete Koppelungsverbot verstoßen worden ist.

14. Das *Finanzamt* hat erklärt, rechtlich dürfte es sich um eine Niederschlagung gehandelt haben, bei deren Höhe die OFD zur Genehmigung hätte eingeschaltet werden müssen. Auch der buchungs-technische Verstoß sei einzuräumen. Die Nichtbeachtung von Vorschriften sei zwar bedauerlich, jedoch sei das Ergebnis angesichts der Uneinbringlichkeit der Forderungen unbedingt gerechtfertigt.

### Stellungnahme der Finanzbehörde

15. Die Finanzbehörde hat mitgeteilt, dass nach ihrer Auffassung die Entscheidung zwar vertretbar sei; sie dürfe jedoch im Hinblick auf das Verhältnis zu den Vorschriften über den Erlass (§ 227 AO) und die Niederschlagung (§ 261 AO) - insbesondere in Anbetracht der besonderen Zustimmungsregelungen bei Billigkeitsmaßnahmen - keinesfalls generelle Richtschnur für künftiges Verwaltungshandeln sein. Die Finanzbehörde werde die OFD daher bitten, die Finanzämter darauf hinzuweisen, dass in ähnlich gelagerten Fällen nach den Vorschriften der Abgabenordnung über die Niederschlagung und den Erlass zu verfahren sei.

Die fehlenden Steueraktenbelege seien trotz intensiver Nachforschungen nicht ausfindig zu machen gewesen. Obwohl nach den bisherigen Erkenntnissen keine Anhaltspunkte für ein unrechtmäßiges Handeln bestehen, begrüße es die Finanzbehörde, dass die OFD die Innenrevision mit der umfassenden Untersuchung der Vorgänge beauftragt habe.

## Jahresergebnis

16. Nach dem Abschlussbericht (Haushaltsrechnung Teil B) ist das Jahresergebnis (§ 25 LHO) ausgeglichen:

Ist-Einnahmen	18.887.852.521,05 DM
<u>Ist-Ausgaben</u>	<u>18.887.852.521,05 DM</u>
Abschlussergebnis	0,00 DM

## Vermögensübersicht

17. Die Vermögensübersicht nach dem Stand vom 31.12.1999 ist geprüft worden. Der Rechnungshof hat dabei festgestellt, dass

- die in den Verwaltungsvorschriften Nr. 6.1 zu §§ 26 ff. LHO bestimmten Fristen zur Aufstellung und Vorlage geprüfter Jahresabschlüsse der Landesbetriebe und Einrichtungen nach § 15 Abs. 2 LHO weiterhin in vielen Fällen nicht eingehalten werden und der Vermögensübersicht daher häufig ungeprüfte Jahresabschlüsse zugrunde liegen (siehe auch Übersicht 11 zur Kurzfassung der Haushaltsrechnung 1999) und
- wiederum Mängel in der Bearbeitung durch die Behörden und Dienststellen bei den zu erstellenden Vermögens- bzw. Bestandsnachweisen vorliegen.

*Jahresabschlüsse  
häufig ungeprüft*

Um eine Verfahrensverbesserung zu erreichen, hat der Rechnungshof bei der Finanzbehörde angeregt, dass sie sich künftig von dem jeweils zuständigen Beauftragten für den Haushalt oder einem von ihm Beauftragten die sachliche und rechnerische Richtigkeit und Vollständigkeit der übersandten bzw. zu verantwortenden Unterlagen (Nachweisungen) bestätigen lässt.

*Künftig  
Verantwortlichkeit  
der Beauftragten  
für den Haushalt*

18. Die Finanzbehörde hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, dass die nach Prüfung offen gebliebenen Fragen bei einzelnen Nachweisen geklärt und ggf. Berichtigungen im Rahmen der Haushaltsrechnung 2000 vorgenommen werden. Hinsichtlich der Problematik der Vorlage ungeprüfter Jahresabschlüsse weist sie u.a. auch auf die Personalsituation bei der Prüfungsabteilung der Finanzbehörde hin. Die Anregung des Rechnungshofs zur Verfahrensverbesserung soll umgehend umgesetzt werden.

## Haushaltsüberschreitungen

19. In der Haushaltsrechnung 1999 sind zehn Überschreitungen in Höhe von insgesamt 3.564.819,12 DM ausgewiesen. Wegen der Begründungen wird auf die der Haushaltsrechnung beigefügte Übersicht (Seiten 93 bis 101 der Haushaltsrechnung) verwiesen, in der die Überschreitungen zusammengefasst aufgeführt sind (§ 85 Nr. 1 LHO). Die Begründungen sind zutreffend.

*Zehn Über-  
schreitungen von  
insgesamt  
3.564.819,12 DM*

## Globale Minderausgabe

20. Im Haushaltsplan wurde 1992 sowie zuletzt in den Jahren 1996 bis 2000 eine „Globale Minderausgabe bei den laufenden Ausgaben (sog. Bodensatz)“, Titel 9890.972.01, in Höhe von 50 bis 150 Mio DM veranschlagt. Sie diene dazu, kaum vermeidbare tendenzielle Überveranschlagungen bei zahlreichen kleinen Einzeltiteln bereits im Planungsstadium auszugleichen. In seinem Jahresbericht 1994 (Tzn. 8 bis 12) hatte der Rechnungshof gefordert, dass die Erwirtschaftung von Globalen Minderausgaben in der Haushaltsrechnung nachvollziehbar dargestellt werden soll. Dies hatte der Senat zugesagt.
21. In den Kurzfassungen der Haushaltsrechnungen der Jahre 1994 bis 1999 werden Berechnungsweise und -grundlagen noch nicht so dargestellt, dass die Erwirtschaftung der jeweils in diesen Haushaltsjahren veranschlagten Globalen Minderausgaben hinreichend nachvollziehbar ist. Insbesondere ist nicht erkennbar, ob und inwieweit bei dem vorzunehmenden Soll-Ist-Abgleich Haushaltsvorgriffe und übertragbare Haushaltsreste berücksichtigt worden sind. Damit ist insbesondere nicht transparent, inwieweit nicht ausgeschöpfte Ausgabeermächtigungen in das Folgejahr als Reste übertragen werden und dann doch - zeitversetzt - zu Ausgaben führen.
22. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, künftig die Darstellung der Globalen Minderausgabe in der Haushaltsrechnung unter Berücksichtigung der sie bestimmenden verschiedenen Faktoren nachvollziehbarer zu gestalten.<sup>4</sup>
23. Die Finanzbehörde hat darauf hingewiesen, in der Kurzfassung der Haushaltsrechnung werde erläutert, dass die Minderausgaben im Betriebshaushalt unter Berücksichtigung außer- und überplanmäßig zuwachsender Einnahmen, die den Ausgabeermächtigungen zuwachsen, ermittelt würden. Die Darstellung in der Kurzfassung der Haushaltsrechnung sei insofern nachvollziehbar. Die Finanzbehörde stimmt jedoch zu, dass das Verfahren und die Darstellung in der Haushaltsrechnung insbesondere unter dem vom Rechnungshof angesprochenen Aspekt der Resteentwicklung - auch in weiterer Erörterung mit dem Rechnungshof - weiterentwickelt werden sollte.

*Dauerhafte  
Einsparung der  
Globalen  
Minderausgabe  
nicht erkennbar*

---

<sup>4</sup> Dies gilt sinngemäß auch für die Globale Mehreinnahme.

## II. Beschaffungen von Lieferungen und Leistungen in der hamburgischen Verwaltung

Das jährliche Beschaffungsvolumen in Hamburg umfasst mehr als 1 Mrd DM.

Bei zahlreichen Prüfungen wurden z.T. gravierende Verstöße gegen die Grundsätze des Wettbewerbs und die Regelungen zum Vergabeverfahren, zur Auftragsabwicklung und zur Kontrolle durch die Verwaltung festgestellt. Die Dokumentation der Beschaffungsvorgänge als Voraussetzung der Verfahrenstransparenz war vielfach unzureichend.

Der Rechnungshof empfiehlt vor allem, den Aufgabenvollzug in den einzelnen Dienststellen durch organisatorische Maßnahmen, den Einsatz von Handlungshilfen und Schulung der Mitarbeiter zu verbessern.

24. Das Beschaffungswesen<sup>1</sup> ist in den letzten Jahren durch neue Europa(EU)-weit geltende Regelungen und eine verwaltungsinterne Reorganisation verändert worden. Bereits in der Vergangenheit hatte sich der Rechnungshof wiederholt mit Beschaffungen an Hand einzelner Prüfungen von Behörden und Beschaffungsvorgängen befasst und darüber berichtet<sup>2</sup>. Angesichts der veränderten Rahmenbedingungen hat er das Verfahren und die Durchführung von Beschaffungen für den diesjährigen Jahresbericht zu einem *Prüfungsschwerpunkt* gemacht.

Die Bedeutung des Themas resultiert sowohl aus dem finanziellen Volumen von rd. 1 Mrd DM jährlich<sup>3</sup> als auch aus den Zielen, *Chancengleichheit* und *Wettbewerb* zu sichern, ein *transparentes Vergabeverfahren* zu gewährleisten und gegen *Manipulationen* und *Korruption* vorzubeugen.

*Beschaffungsvolumen rd. 1 Mrd DM/a*

In nachfolgend aufgeführten Beiträgen berichtet der Rechnungshof über Feststellungen aus Prüfungen, die sich ausschließlich mit Beschaffungen befassen:

*Prüfungen zum Thema Beschaffung*

<sup>1</sup> Aufträge über Lieferungen und Leistungen

<sup>2</sup> vgl. insbesondere die Jahresberichte 1977 (Tzn. 184 ff.), 1988 (Tzn. 366 ff.), 1990 (Tzn. 116 ff.), 1992 (Tzn. 262 ff. und 353 ff.) und 1998 (Tzn. 488 ff. und 500 ff.)

<sup>3</sup> ohne Bauleistungen, vgl. Vergabehandbuch der Finanzbehörde (Oktober 1999)

- Beschaffung von IuK-Ausstattungen für die allgemeinbildenden Schulen (Tzn. 42 bis 49),
- Wiederbeschaffung kurzfristiger Anlagegüter durch das Universitäts-Krankenhaus Eppendorf (Tzn. 50 bis 63),
- Beschaffungen bei der Wirtschaftsbehörde - Strom- und Hafenausbau - (Tzn. 64 bis 73),
- Beschaffung von Fahrzeugen, Geräten und Ausstattungsgegenständen bei Polizei und Feuerwehr (Tzn. 74 bis 83),
- Beschaffungen von Geräten und Dienstleistungen bei der Umweltbehörde (Tzn. 84 bis 95),
- Beschaffung von Geräten und Dienstleistungen der IuK-Technik beim Landesamt für Informationstechnik (Tzn. 96 bis 106).

Weitere Feststellungen zur Beschaffung von Lieferungen und Leistungen befinden sich in folgenden Beiträgen:

- Universität Hamburg, Fachbereich Sportwissenschaft (Tzn. 184 bis 196),
- Hamburgische Staatsoper (Tzn. 202 bis 214),
- Aufklärungs-, Schulungs- und Bildungsmaßnahmen der Hauptfürsorgestelle (Tzn. 245 bis 258),
- Öffentliche Beleuchtung und Lichtsignalanlagen (Tzn. 373 bis 395).

Den wesentlichen Feststellungen (Tzn. 28 bis 32) und den generellen Bewertungen und Empfehlungen aus diesen Einzelprüfungen (Tzn. 33 bis 40) werden zum besseren Verständnis der Zusammenhänge die erläuternden Abschnitte *Organisation der Beschaffung* (Tz. 25), *Vorschriften des Beschaffungswesens* (Tz. 26) sowie die Darstellung des *Ablaufs eines Beschaffungsvorganges* (Tz. 27) vorangestellt.

## Organisation der Beschaffung

25. Beschaffungen in Hamburg werden bei wiederkehrenden gleichartigen Standardbedarfen durch 17 zentrale Beschaffungsstellen und bei sog. Spezialbedarfen dezentral durch Bedarfsstellen in den einzelnen Behörden vorgenommen.

*Zentrale und dezentrale Beschaffung*

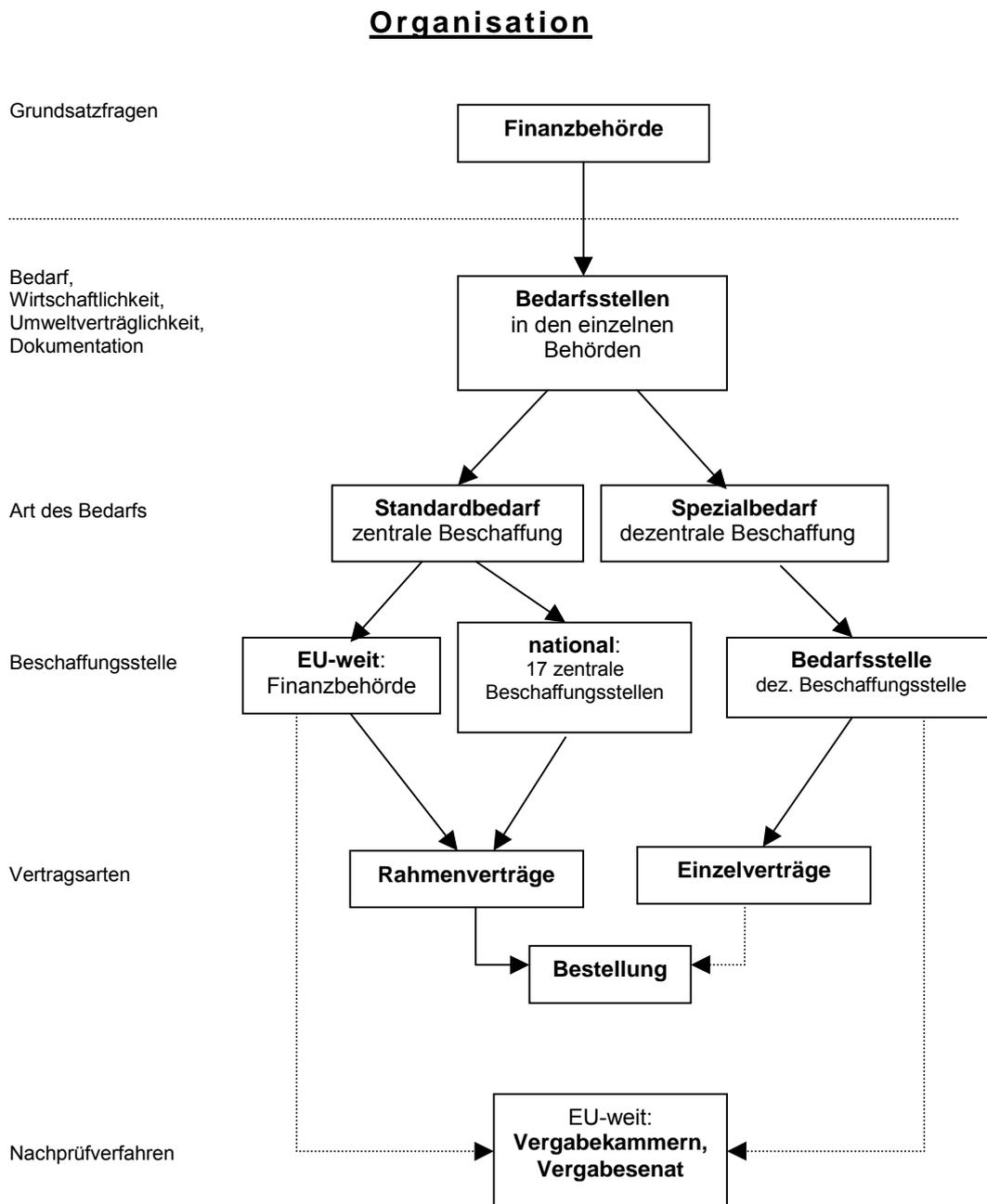
Das Vergabe- und Beschaffungswesen ist Anfang der neunziger Jahre nach einer Untersuchung durch das damalige Organisationsamt des Senatsamtes für den Verwaltungsdienst neu geregelt worden.<sup>4</sup> Im Sinne des *AKV<sup>5</sup>-Prinzips* wurde die Verant-

<sup>4</sup> vgl. Senatsbeschluss vom 21.05.1991

<sup>5</sup> Aufgabe, Kompetenz, Verantwortung

wortlichkeit der bedarfstragenden Dienststellen durch Dezentralisierung gestärkt.

Die Organisationsstruktur lässt sich - vereinfacht - wie in nachfolgender Grafik darstellen<sup>6</sup>:



## Vorschriften des Beschaffungswesens

26. Maßstäbe für die Beurteilung von Beschaffungen sind in erster Linie aus der Landeshaushaltsordnung, der Verdingungsordnung

<sup>6</sup> vgl. dazu auch die Darstellung unter Tz. 68

für Leistungen (VOL)<sup>7</sup> und der Beschaffungsordnung der Stadt<sup>8</sup> abzuleiten:

## Wesentliche Vorschriften

### Landeshaushaltsordnung (LHO)

Sie verpflichtet die Verwaltung zum *wirtschaftlichen* und *sparsamen* Umgang mit den Haushaltsmitteln und zur *Öffentlichen Ausschreibung* (§§ 6, 7, 34, 55). Damit soll gewährleistet werden, dass nur die *notwendigen Lieferungen und Leistungen* nach einem *wirtschaftlichen Vergabeverfahren* beschafft werden.

### Verdingungsordnung für Leistungen (VOL)

Der **Teil A der VOL** ist Grundlage sowohl der *nationalen* wie auch der *EU-weiten Vergabeverfahren* (Leistungsumfang  $\geq 200.000$  Euro). Die VOL ist gem. VV zu § 55 LHO in Hamburg bei der Vergabe öffentlicher Aufträge einheitlich anzuwenden. Ihr wesentlicher Grundsatz ist der *uneingeschränkte Wettbewerb*, der keinen Bewerber bevorteilt oder diskriminiert.

Es gibt folgende Vergabearten:

- *Öffentliche Ausschreibung, Beschränkte Ausschreibung und Freihändige Vergabe* für den nationalen Bereich sowie
- *Offenes Verfahren, Nichtoffenes Verfahren und Verhandlungsverfahren* bei EU-weiten Ausschreibungen.

Der **Teil B der VOL** regelt die vertraglichen Bedingungen (allgemeine Geschäftsbedingungen des öffentlichen Auftraggebers).

### Beschaffungsordnung der FHH (BO)

Sie regelt die Zuständigkeiten in Hamburg und nennt *Wertgrenzen*, nach denen vom Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung (§ 55 LHO) ohne schriftliche Begründung abgewichen werden kann:

- über 20.000 bis 100.000 DM: Beschränkte Ausschreibung,
- über 10.000 bis 20.000 DM: Formliche Freihändige Vergabe,
- bis 10.000 DM: Formlose Freihändige Vergabe

### Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

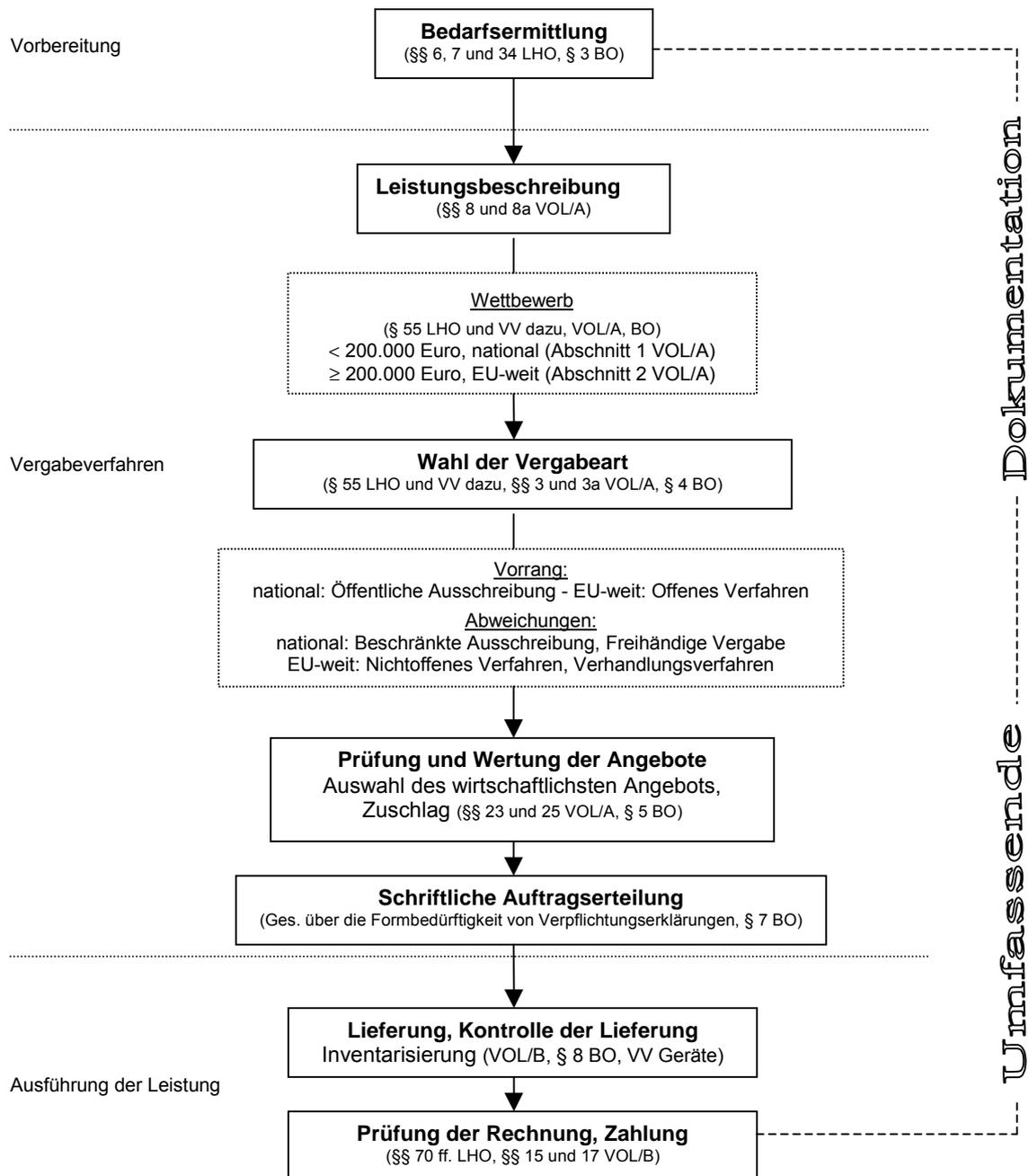
Es ist anzuwenden bei EU-weiten Beschaffungen und sichert Bietern und Bewerbern einen Rechtsanspruch auf Einhaltung der Vergabevorschriften und ggf. auf *Nachprüfung des ordnungsmäßigen Vergabeverfahrens* durch verwaltungsinterne *Vergabekammern* und - in zweiter Instanz - *durch Vergabesenate* bei den Oberlandesgerichten.

27. Auf Grund der v.g. Vorschriften lässt sich der Ablauf eines Beschaffungsvorgangs wie folgt darstellen:

<sup>7</sup> ausgenommen Bauleistungen gem. der *Verdingungsordnung für Bauleistungen* (VOB) und freiberufliche Leistungen gem. *Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen* (VOF)

<sup>8</sup> vgl. dazu das Vergabehandbuch der Finanzbehörde (zuletzt geändert 1999) sowie den Bericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses „Vergabe und Kontrolle von Aufträgen und Zuwendungen durch die Freie und Hansestadt Hamburg“ (Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/5000 vom 16.11.2000, Band 1, Seiten 487 ff.)

## Beschaffungsvorgang



### Wesentliche Feststellungen in den Einzelbeiträgen

#### Bedarfsermittlung

28. Zur Vermeidung von finanziellen Nachteilen ist der notwendige Bedarf vollständig und richtig zu ermitteln (vgl. §§ 6, 7 und 34 LHO).

*Vollständige Ermittlung des notwendigen Bedarfs*

Vor allem bei Beschaffungen von Spezialbedarf ist eine sorgfältige Bedarfsermittlung, ggf. unter Anwendung von Wirtschaftlichkeitsrechnungen, unerlässlich.

Der Rechnungshof hat eine Reihe von Mängeln in der Bedarfsermittlung aufgezeigt, die zu nicht sachgerechten Beschaffungen und zu vermeidbaren Kosten geführt haben:

- Bedarfe wurden nicht richtig erfasst, zu gering eingeschätzt oder nicht gebündelt (Tzn. 43, 86 und 98);
- Konzepte wurden entwickelt, ohne Auswirkungen auf den Gesamtbedarf zu klären (Tz. 97);
- beschaffte Gegenstände mussten wegen fehlerhafter Bedarfsermittlung zurückgegeben werden (Tz. 54).

## Leistungsbeschreibung

29. Die Leistung ist in Art und Menge eindeutig und erschöpfend zu beschreiben, so dass alle Bewerber sie in gleichem Sinne verstehen und vergleichbare Angebote abgeben können. Bieter dürfen nicht durch Vorgabe bestimmter Produkte bevorzugt oder ausgeschlossen werden (vgl. §§ 8 und 8a VOL/A).

*Eindeutige und erschöpfende Beschreibung der Leistung*

Der Rechnungshof hat u.a. auf folgende Mängel hingewiesen:

- Leistungen wurden nicht hinreichend beschrieben bzw. nicht konkret definiert (Tzn. 70 und 97);
- bei der Beschaffung von technischem Gerät wurden die betrieblichen Folgekosten in der Leistungsbeschreibung nicht berücksichtigt (Tz. 383);
- die Behörde hat bei Rahmenverträgen keine Leistungsbeschreibung erstellt und sich das gesamte Firmensortiment anbieten lassen (Tz. 70).

## Wettbewerb, Wahl der Vergabeart

30. Der uneingeschränkte und möglichst breite Wettbewerb und die ordnungsgemäße Vergabe sind die grundlegenden Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Beschaffung (vgl. § 55 LHO, VOL/A und BO). In allen Einzelbeiträgen werden Verstöße dagegen beschrieben, die z.T. zu *schwerwiegenden* und jahrelangen *Beeinträchtigungen des Wettbewerbs* geführt haben. So wurden

*Wettbewerb*

- Öffentliche und Beschränkte Ausschreibungen unterlassen und teilweise keine Vergleichsangebote eingeholt (Tzn. 55, 71, 76, 187 und 249),
- Vergabeentscheidungen durch Lieferungen vor der Auftragserteilung präjudiziert (Tz. 55),
- Beschaffungen mit Auftragshöhen weit über dem EU-Schwellenwert ohne Vergleichsangebote freihändig vergeben (Tzn. 43 und 202),

- Aufträge gestückelt, was nicht nur gegen die Vergabebestimmungen verstieß, sondern auch zu vermehrtem Zeitaufwand führte (Tz. 43).

## Lieferung und Abrechnung

31. Die Bedarfsstellen haben sich von der ordnungsmäßigen Lieferung zu überzeugen (vgl. § 8 BO). Das ist nicht immer geschehen. Bei der Rechnungsbearbeitung wurde gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen und gegen das Gesetz über die Formbedürftigkeit von Verpflichtungserklärungen verstoßen:

*Quantitative und qualitative Kontrolle*

- Wegen unterbliebener Kontrolle blieb über Jahre unbemerkt, dass die Lieferung nicht der bestellten Ausführung entsprach (Tz. 87);
- für Unterrichtsleistungen wurden im Einzelfall bis zu 28 Stunden am Tag abgerechnet (Tz. 101);
- die Leistung eines mündlich erteilten Auftrags wurde vor Eingang der Rechnung bezahlt (Tz. 250);
- Zahlungsbedingungen waren uneinheitlich und wichen zu Lasten der Verwaltung von den Angeboten ab (Tz. 56);
- Rechnungen wurden zu früh, zu spät oder unter Verzicht auf Skontoabzüge bezahlt (Tz. 56);
- Leistungen wurden aus sachlich unzutreffenden Titeln finanziert (Tz. 65);
- Mängel in der Vertragsgestaltung zogen vertragsrechtliche Risiken nach sich (Tz. 98).

## Dokumentation

32. Die Dokumentation des Beschaffungsvorganges, insbesondere des Vergabeverfahrens, dient der Überprüfbarkeit und der Verfahrenstransparenz. Aus schriftlichen Aufzeichnungen muss nachvollziehbar sein, dass alle Entscheidungen sachgerecht, ordnungsgemäß und wirtschaftlich getroffen wurden. Der Rechnungshof hat u.a. bemängelt, dass

*Verfahrenstransparenz*

- wegen fehlender Dokumentation nicht feststellbar war, ob die Leistung vertragsgemäß abgefordert wurde (Tz. 101),
- Unterlagen schwer auffindbar, unvollständig und unsystematisch waren (Tzn. 76 und 257) und
- die Verfahrensschritte bei Rahmenverträgen unvollständig oder fehlerhaft dokumentiert waren (Tz. 73).

## Generelle Bewertungen und Empfehlungen

33. Die vorstehend zusammenfassend skizzierten Mängel können nicht als repräsentativ für die Gesamtverwaltung angesehen werden, weil der Rechnungshof nur einen Ausschnitt der Verwaltung

*Rolle des öffentlichen Auftraggebers*

- wenn auch einen breiten - geprüft hat. Andererseits zeigt die Vielzahl gleichartiger Beanstandungen aus diesen - und auch aus früheren - Prüfungen, dass die finanzielle und wirtschaftliche Bedeutung der Beschaffungen vielfach nicht erkannt oder zutreffend gewürdigt wird.

34. Die Feststellungen des Rechnungshofs haben keine Hinweise auf grundsätzliche strukturelle Schwachstellen im vorhandenen Vorschrittgefüge oder in der Gesamtorganisation des hamburgischen Beschaffungswesens gegeben. Vielmehr sieht der Rechnungshof Handlungsbedarf maßgeblich im Aufgabenvollzug, vor allem bei

*Verbesserungen  
im Aufgabenvollzug*

- der Anpassung von organisatorischen Einzelregelungen (Tz. 35),
- dem Einsatz von Handlungshilfen und Instrumenten zur Verfahrenssicherheit (Tzn. 36 bis 38) sowie
- der Schulung und Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Tzn. 39 und 40)

und bemerkt dazu:

### Organisatorische Einzelregelungen

35. Die internen Regelungen nach der BO, insbesondere die Festlegungen zur *Abgrenzung von zentraler und dezentraler Beschaffung*, sind zuletzt 1994 und 1998 auf ihre Effizienz geprüft und angepasst worden.

Der Rechnungshof gibt für künftige Überprüfungen eine Reihe von Anregungen und Empfehlungen:

- Sofern in einzelnen Behörden spezielle Beschaffungsstellen eingerichtet sind, müssen Rückkopplung und Abstimmung zwischen den Fachdienststellen (Bedarfsstellen) und Beschaffungsstellen sichergestellt werden, um Erfahrungen gezielter zu nutzen;
- die Methoden zur Ermittlung der Kostenvorteile zentraler Ausschreibungen gegenüber dezentraler Ausschreibungen sollten weiter entwickelt werden,<sup>9</sup>
- unabhängig von den zentralen und dezentralen Beschaffungszuständigkeiten müssten Fachkenntnisse und Erfahrungen der Finanzbehörde und anderer zentraler Beschaffungsstellen auch dezentral stärker genutzt werden;
- dezentrale Beschaffungen von Standardbedarf<sup>10</sup> sind zu überdenken, wenn Bedarfsstellen nicht über die notwendigen Fachkenntnisse verfügen;

*Zusammenarbeit  
zwischen Bedarfs-  
und Beschaf-  
fungsstellen*

*Nutzung zentral  
vorhandener  
Fachkenntnisse*

<sup>9</sup> vgl. Produktinformationen zum Haushalt 2001; danach sollen die Einsparungen durch zentrale Beschaffungen im Jahre 1999 45 Mio DM betragen haben (Kostenvorteil, soweit nicht errechenbar, gegenüber Marktpreisen geschätzt).

- bei der Beschaffung von Spezialbedarf oberhalb des EU-Schwellenwertes ist die Finanzbehörde stärker einzubeziehen;
- bei der Ausschreibung von Rahmenverträgen sollten auch die verselbständigten Verwaltungseinheiten, z.B. die Anstalten öffentlichen Rechts, stärker mit einbezogen werden.

## Handlungshilfen und Instrumente zur Verfahrenssicherheit

36. Um die mit der Beschaffung betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu unterstützen und ihnen ihre Arbeit zu erleichtern, aber auch um den ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Ablauf der Beschaffungsvorgänge zu gewährleisten, gibt es vielfältige Verwaltungsregelungen und Handlungsleitlinien - zunehmend auch mit IuK-Unterstützung und Internet-Datenübertragung.

*Vergabeverfahren*

37. Der Rechnungshof hat wiederholt die Wirksamkeit solcher Regelungen geprüft und darüber berichtet. Im Jahresbericht 1995 hat er

- die erfolgreiche Umsetzung seiner Vorschläge, die Zuständigkeit für die Beschaffung von Großgeräten auf die Krankenhäuser zu verlagern, dargestellt;<sup>11</sup>
- ein EDV-gestütztes Rechenverfahren zur Ermittlung des wirtschaftlichen Beschaffungszeitpunktes bei Fahrzeugen entwickelt und dieses den Behörden als Hilfe bei der Bedarfsermittlung zur Verfügung gestellt.<sup>12</sup>

38. In den diesjährigen Beiträgen wird empfohlen,

- die *Dienst- und Fachaufsicht* zu stärken,
- die Beschaffungsverfahren begleitend zu kontrollieren,
- interne *Sicherheits- und Kontrollsysteme* aus der Baubehörde (zentrale Vergabeaufsicht) und der Wirtschaftsbehörde - Strom- und Hafengebäude - (Technische Aufsichtsinstanz) zu übernehmen,
- *Checklisten, Formblätter, Vergabeübersichten* sowie das *Dokumentationsraster* der Finanzbehörde vermehrt zu nutzen,
- *Gerätebestandsverzeichnisse* anzulegen bzw. zu verbessern und
- ein *Beschaffungsmanagement* einzurichten bzw. - soweit es bereits besteht - zu verbessern.

*Verfahrenssicherheit*

<sup>10</sup> Ausnahmen von der zentralen Beschaffung gem. Anlage, Aufstellung 1, der BO

<sup>11</sup> vgl. Tzn. 354 ff.

<sup>12</sup> vgl. Tzn. 192 ff.

## Schulung und Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

39. Da sich eine zunehmende Zahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern - teils ständig, teils gelegentlich - mit Beschaffungsaufgaben befasst, kommt ihrer Schulung und Motivation eine besondere Bedeutung für die ordnungsgemäße Abwicklung der Beschaffungsvorgänge zu. Aufgabe der Behörden und Einrichtungen ist es daher zum einen, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Beschaffungs- und Bedarfsstellen

*Sinn und Zweck von Vergabeverfahren*

- über die maßgeblichen Bestimmungen zu *unterrichten und auf dem Laufenden zu halten*,

und zum anderen, ihnen nachhaltig deutlich zu machen, dass

- die konsequente Einhaltung des Wettbewerbsgebots nach aller Erfahrung zu wirtschaftlicheren Ergebnissen führt als eine Beschaffungspraxis, die sich unter Beschränkung des Wettbewerbs vorschnell auf bestimmte Anbieter oder Produkte festlegt,
- die vergaberechtlichen Bestimmungen für alle Beschaffungsstellen gleichermaßen und ausnahmslos verbindlich sind und ihre Missachtung zu erheblichen wirtschaftlichen Nachteilen oder Risiken für die Stadt führen kann,
- angesichts eines Beschaffungsvolumens von über 1 Mrd DM jährlich der Verwaltung besondere Verantwortung für die Einhaltung der Grundsätze des Wettbewerbs zukommt.

40. Über die von der Finanzbehörde regelmäßig durchgeführten Fortbildungsveranstaltungen hinaus ist durch gezielte Schulungsmaßnahmen in den Dienststellen nachdrücklich darauf hinzuwirken, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Funktionszusammenhänge von Beschaffungen in ihren verschiedenen Eigenarten verstehen, die Vorschriften ihrer Zielsetzung und ihrem Sinn nach anwenden können und sie als Instrumente zur Unterstützung der täglichen Praxis begreifen.

Die *begleitende Kontrolle* (vgl. Tz. 79), die gleichzeitig Beratung und Hilfe für die Beschaffungsstellen sein soll, kann dazu beitragen, bisherige Wissens- oder Verständnisdefizite abzubauen und die Kompetenz für eine vorschriftenkonforme und damit wirtschaftliche Beschaffung zu steigern.

## Ausblick: Elektronische Vergabe

41. Internetgestützte Beschaffungsinstrumente<sup>13</sup> wie die elektronische Auftragsvergabe werden bisher in der hamburgischen Verwaltung nicht eingesetzt. Die notwendigen Voraussetzungen dafür sollen mit Anpassung der (Bundes- und Länder-) Verwaltungsver-

*Zukunft der Beschaffung im Internet*

<sup>13</sup> vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/4663 vom 25.08.2000

fahrengesetze an den elektronischen Rechtsverkehr,<sup>14</sup> der Reform der Vergabeverordnung und der Verdingungsordnungen sowie der Umsetzung der EU-Richtlinien zur elektronischen Signatur geschaffen werden. Damit wird für die öffentlichen Auftraggeber die Möglichkeit geschaffen, die elektronische Angebotseinreichung zuzulassen. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung sieht in der Nutzung der elektronischen Vergabe erhebliche Potenziale für mehr Effizienz und Effektivität.<sup>15</sup>

Einzelne Pilotprojekte zur elektronischen Auftragsvergabe sowohl für Bauleistungen als auch für Lieferungen und (Dienst-) Leistungen von Bund und Ländern laufen bereits. Für die hamburgische Verwaltung bereitet die Finanzbehörde gegenwärtig ein elektronisches Ausschreibungsverfahren für Leistungen nach der VOL und VOF vor.

Welche Vorteile eine elektronische Vergabe bietet und welche Auswirkungen sich auf das Einkaufsverhalten der Verwaltung, den Wettbewerb und die Beschaffungsorganisation ergeben, kann noch nicht beurteilt werden.

## **Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung**

### **Beschaffung von IuK- Ausstattungen für die allgemeinbildenden Schulen**

**Die Beschaffungspraxis der aus Investitionsmitteln finanzierten IuK-Ausstattungen entspricht nicht den rechtlichen Anforderungen.**

**Die Beschaffung durch die einzelnen Schulen löst erheblichen Verwaltungsaufwand aus und beschränkt den Wettbewerb.**

42. Der Senat hat im Jahr 1998 ein fünfjähriges Investitionsprogramm zur Verbesserung der IuK-Ausstattung der allgemeinbildenden Schulen mit Jahresraten von 6,4 Mio DM beschlossen. Insgesamt sollen aus dem Programm für rd. 380 Schulen ca. 10.000 multimediafähige Computer für PC-Arbeitsplätze in Klassenräumen (Medienecken), in naturwissenschaftlichen Fachräumen und Com-

<sup>14</sup> Musterentwurf des Bundesministers des Innern liegt vor

<sup>15</sup> vgl. Internetangebot der KGSt:

<http://www.kgst.de/gutachten/vortraege/Vortrag-Frick-Aachen-26.10.2000.pdf>

puterräumen sowie kleinere Vernetzungen und Server finanziert werden.

## Beschaffungspraxis

43. Nach dem Programm ergibt sich ein durchschnittlicher Bedarf von jährlich 2.000 Computern mit einer Investitionssumme von rd. 5,8 Mio DM. Die Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung (BSJB) hat die Beschaffung von Computern und Zubehör für unterrichtliche Zwecke den Schulen übertragen. Die Stückelung des Auftragsvolumens in eine Vielzahl von gleichartigen Beschaffungsvorgängen löst - u.a. dadurch, dass die einzelnen Schulen durch Lehrkräfte z.T. bei denselben Firmen mehrere Angebote einholen - einen erheblichen Verwaltungsaufwand aus.

*Zusammenfassung gleichartiger Bedarfe unerlässlich*

Die BSJB hat entgegen den Bestimmungen der Beschaffungsordnung den gleichartigen Bedarf der Schulen nicht zusammengefasst und nicht im Wettbewerb vergeben. Im vorliegenden Fall überschritt das Jahresauftragsvolumen allein für die Beschaffung multimediafähiger Computer den EU-Schwellenwert (200.000 Euro = 391.166 DM) um ein Mehrfaches, so dass ein EU-weiter Wettbewerb erforderlich gewesen wäre. Der Rechnungshof hat die BSJB aufgefordert, künftig die Vergabebestimmungen uneingeschränkt zu beachten.

44. Bei einer von der BSJB durchgeführten Beschaffung von Notebooks für das BLK-Medienprojekt SEMIK<sup>1</sup> wurde die Leistung zwar öffentlich ausgeschrieben, dabei aber der ermittelte Bedarf nicht vollständig in die Leistungsbeschreibung aufgenommen. Die Behörde hat nämlich im Frühjahr 1999 für drei der am Projekt teilnehmenden Schulen bei einem ermittelten Bedarf von 105 Geräten nur 46 Geräte ausgeschrieben und einschließlich Zubehör beschafft (Kosten rd. 328.000 DM). Bereits wenige Wochen später beauftragte die BSJB denselben Lieferanten ohne erneute Ausschreibung mit der Lieferung von 56 weiteren Notebooks (Kosten rd. 355.000 DM), so dass der ursprünglich ermittelte Bedarf nahezu abgedeckt war. In der zweiten Jahreshälfte 1999 beschaffte sie für weitere am Projekt beteiligte Schulen als „Nachlieferung“ zu der Ausschreibung - zu inzwischen reduzierten Preisen - weitere 62 Geräte (Kosten rd. 356.000 DM).

*Unvollständige Leistungsbeschreibung*

Auch in diesem Fall überschritt das Jahresauftragsvolumen den EU-Schwellenwert erheblich, so dass ein EU-weiter Wettbewerb erforderlich gewesen wäre. Im übrigen lagen die Voraussetzungen für eine Freihändige Vergabe der zusätzlich beschafften Notebooks nach den Bestimmungen der Beschaffungsordnung nicht vor, so dass der Wettbewerb beschränkt wurde. Der Rech-

---

<sup>1</sup> „Hamburger Laptop-Versuch“ als Beitrag zum Förderprogramm der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung „Systematische Einbeziehung von Medien, Informations- und Kommunikationstechnologie in Lehr- und Lernprozesse“

nungshof hat daher die strikte Einhaltung der vergaberechtlichen Bestimmungen gefordert.

45. Außerdem hat der Rechnungshof festgestellt, dass häufig eine unzulässige Vergabeart gewählt und die Dokumentationspflicht nicht beachtet wurde. Diese Verstöße gegen die Vergabebestimmungen sind u.a. auf überholte interne Bewirtschaftungsrichtlinien zurückzuführen; er hat deshalb deren Aktualisierung gefordert. Der Umfang der festgestellten Mängel zeigt aber auch, dass die mit Beschaffungen betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht immer über die für diese Aufgabe benötigten Sachkenntnisse verfügen. Zum Abbau der deutlich gewordenen Defizite hält der Rechnungshof gezielte Fortbildungsmaßnahmen für erforderlich.

*Dringender Fortbildungsbedarf*

### **Beschaffung aus dem Rahmenvertrag**

46. Grundsätzlich werden DV-Geräte und allgemeine Anwendungssoftware zentral vom Landesamt für Informationstechnik (LIT) beschafft und dafür ein Rahmenvertrag abgeschlossen. Durch die Bündelung des dort vorhandenen systemtechnischen und vergaberechtlichen Sachverständes wird im Regelfall - zumindest bei größeren Beschaffungsvorhaben - ein wirtschaftlicheres Vergabeverfahren ermöglicht. Ausgenommen davon ist nach der Anlage zur Beschaffungsordnung<sup>2</sup> u.a. der Bedarf für Unterrichtszwecke in Hamburger Schulen, so dass für die Beschaffung dieses „Spezialbedarfs“ die BSJB zuständig ist.

Nach Ansicht des Rechnungshofs handelt es sich bei der im Unterricht eingesetzten Hard- und Standardsoftware aber ihrem Charakter nach nicht um Spezialbedarf, weil im Wesentlichen nicht von den sonst in der hamburgischen Verwaltung eingesetzten Produkten abgewichen wird. Von daher sieht er - auch wegen des programmbedingten hohen Bedarfs gleichartiger Geräte - keine Veranlassung, weiterhin von einer Nutzung der Vorteile zentraler Beschaffung abzusehen, zumal auch die BSJB mit der Definition von Grundausstattung und Mindestanforderungen eine Standardisierung vorgegeben hat. Er hat deshalb gebeten zu prüfen, ob die Ausnahmeregelung der Beschaffungsordnung auf nicht standardisierte Bedarfe der IuK-Technik für Unterrichtszwecke zu beschränken ist mit der Folge, dass die BSJB Standardbedarfe künftig - mit verbindlicher Wirkung für die Schulen - aus dem Rahmenvertrag des LIT beschafft. Dadurch könnten die Beschaffungsvorgänge wesentlich vereinfacht, Lehrkräfte von nichtunterrichtlicher Tätigkeit entlastet und Fehler vermieden werden.

*Ausnahmeregelung der Beschaffungsordnung überprüfungsbedürftig*

*Vorteile der Beschaffung aus Rahmenvertrag*

---

<sup>2</sup> vgl. Nr. 1 b der Aufstellung 1 der Anlage zur Beschaffungsordnung

## Stellungnahme der Behörde

47. Die Behörde hat auf die große Bedeutung des Programms für die Entwicklung des Einsatzes neuer Medien im Unterricht und den hohen Umsetzungsdruck hingewiesen. Das Gelingen des Vorhabens sei eng damit verbunden, die schulform- und fächer-spezifischen Anforderungen der Schulen zu berücksichtigen und die Akzeptanz zu sichern. Sie vertritt die Auffassung, dass es sich bei den benötigten IuK-Ausstattungen nicht um gleichartige, sondern um schulspezifisch unterschiedliche Bedarfe handele, für die eine Öffentliche Ausschreibung nicht in Frage gekommen sei. Deshalb habe sie auch eine Beschaffung aus dem Rahmenvertrag des LIT nicht in Betracht gezogen. Inzwischen sei die aktuelle Ausschreibung des LIT um eine Beispielskonfiguration für einen multimediafähigen Computer für Schulen erweitert worden. Allerdings wolle sie die Schulen weiterhin nicht verpflichten, über den Rahmenvertrag des LIT zu beschaffen. Entgegen der Annahme des Rechnungshofs sei eine Beschaffung aus dem Rahmenvertrag nicht wirtschaftlicher. Dazu verweist die BSJB auf die Angebote verschiedener Händler, die nach ihrer Aussage bei gleicher Ausstattung und Leistung preislich günstiger seien als entsprechende Leistungen aus dem Rahmenvertrag.

*Einwände gegen eine regelhafte Beschaffung aus Rahmenvertrag*

Hinsichtlich der Beschaffung von Notebooks für das BLK-Medienprojekt SEMIK hat die BSJB darauf hingewiesen, dass wegen fehlender Erfahrungen zunächst nur der Bedarf für eine zweistufige Erprobungsphase ausgeschrieben worden sei. Später sei dann auf der Grundlage dieser Ausschreibung - unter Anpassung an die preisliche Entwicklung - die Ausstattung für die verbleibenden Schulen beschafft worden.

48. Die BSJB hat zugesagt, in Gespräche mit der Finanzbehörde über die künftige Gestaltung des Beschaffungsverfahrens zum IuK-Bedarf für Unterrichtszwecke in Hamburger Schulen einzutreten; dabei würden auch die derzeitigen Regelungen der Beschaffungsordnung einer Überprüfung unterzogen. Im Übrigen wolle sie die internen Bewirtschaftungsrichtlinien für Schulen überarbeiten und die Fortbildung und Beratung der mit Beschaffungsvorgängen betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen der verfügbaren personellen Kapazitäten vorsehen.

*Erörterung mit Finanzbehörde zugesagt*

## Bewertung durch den Rechnungshof

49. Mit ihren für alle allgemeinbildenden Schulen geltenden Ausstattungsempfehlungen hat die BSJB selbst eine Standardisierung vorgegeben. Danach bestehen relevante Unterschiede in den qualitativen Anforderungen an multimediafähige Computer der Schulen im Vergleich zum verwaltungsüblichen Standard nicht. Stichproben anlässlich der örtlichen Erhebungen haben bestätigt, dass die Schulen sich am üblichen Standard ausrichten. Auch die in die aktuelle Ausschreibung des LIT aufgenommene Beispielskonfiguration für den schulischen Einsatz unterscheidet sich vom

*Keine relevanten Unterschiede zum verwaltungsüblichen Standard*

Standardprodukt nur durch bestimmte Zubehörteile (z.B. Lautsprecher, Soundkarte). Die vom Rechnungshof geforderte Beschaffung über den Rahmenvertrag des LIT würde die - auch von der BSJB angestrebte - Standardisierung des IuK-Gerätebestandes der Schulen unterstützen und den Verwaltungsaufwand erheblich reduzieren. Dabei könnten die von der BSJB angeführten Besonderheiten hinsichtlich des „schulspezifisch unterschiedlichen“ Bedarfs durchaus ergänzend zur Grundausstattung beschafft werden.

*Standardisierung  
spricht für  
Beschaffung aus  
Rahmenvertrag*

Den Ausführungen der BSJB zur Wirtschaftlichkeit von Beschaffungen aus dem Rahmenvertrag hält der Rechnungshof entgegen, dass ein aus Einzelangeboten abgeleiteter Preisvergleich allein nicht hinreichend aussagefähig ist. Der vorgetragene Preisvorteil wird nach Auffassung des Rechnungshofs dann keinen Bestand haben, wenn die für eine vollständige Bewertung maßgeblichen weiteren Gesichtspunkte - z.B. Qualität der Produkte, Umfang der Serviceleistungen und des personellen Aufwands für die Beschaffungen - in einen Ergebnisvergleich mit einbezogen werden.

Im Übrigen wirft die Behörde hier keine BSJB-spezifische, sondern eine generelle Frage zur Verbindlichkeit des zentralen Rahmenvertrages auf: Unterstellt, die von ihr vorgetragenen Alternativen zum Rahmenvertrag des LIT bestünden im erforderlichen Umfang tatsächlich, so müsste die bisher für die gesamte hamburgische Verwaltung geltende - und soweit ersichtlich bewährte - Bindung an den Rahmenvertrag und damit das Konzept der zentralen Ausschreibung von IuK-Produkten durch das LIT nach der Beschaffungsordnung in Frage gestellt werden.

*Verbindlichkeit  
des Rahmen-  
vertrages*

Die von der BSJB gewählte Verfahrensweise zur mehrstufigen Beschaffung von Notebooks für das BLK-Medienprojekt rechtfertigte nicht die vom Rechnungshof festgestellten Verstöße gegen die vergaberechtlichen Bestimmungen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

**Behörde für Wissenschaft  
und Forschung /  
Universität Hamburg /  
Universitäts-Krankenhaus  
Eppendorf**

**Wiederbeschaffung kurz-  
fristiger Anlagegüter**

**Bei Auftragsvergaben hat das Universitäts-Krankenhaus Eppendorf gegen Beschaffungsregelungen verstoßen.**

**Bedarfe sind nicht mit der gebotenen Sorgfalt ermittelt worden. Aufträge wurden nicht ausgeschrieben.**

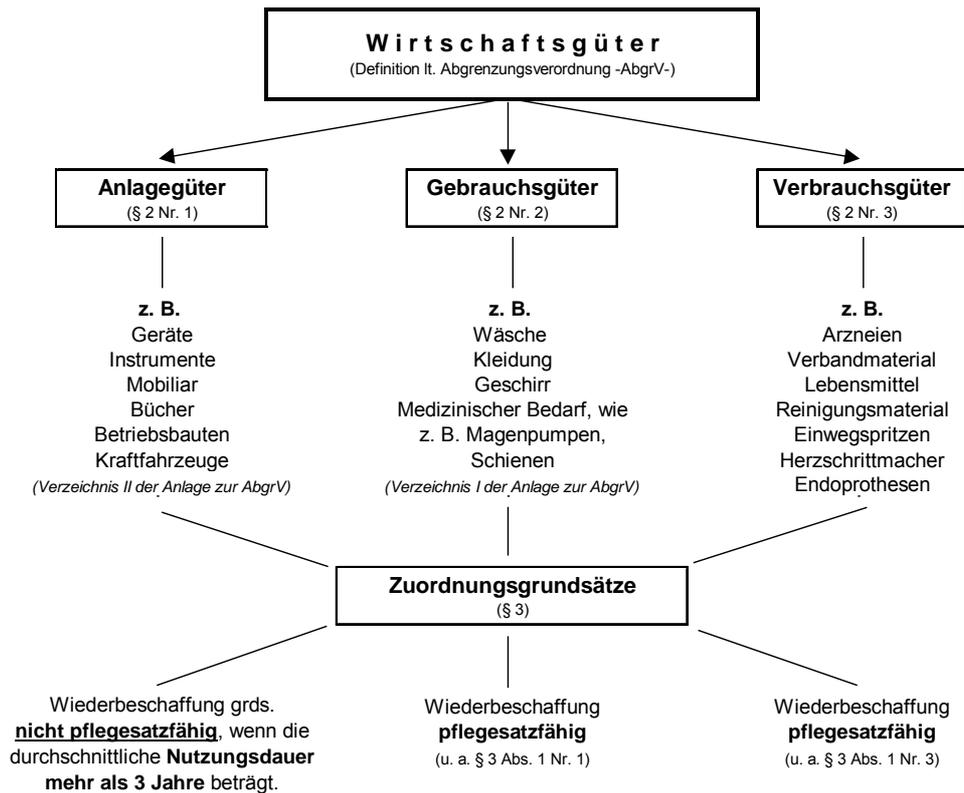
**Wiederholt wurde nicht das wirtschaftlichste Angebot ausgewählt. Durch Lieferungen vor Auftrag sind Vergabeentscheidungen zu Lasten des Wettbewerbs präjudiziert worden.**

**Organisation und Finanzierung**

50. Das Universitäts-Krankenhaus Eppendorf (UKE) hat mit der Einführung von SAP R/3 seine Beschaffungsorganisation grundlegend überarbeitet und die Aufbau- und Ablauforganisation 1999 neu strukturiert. Das Beschaffungsvolumen des UKE hat in dem Jahr fast 200 Mio DM betragen.

Am Beispiel der Wiederbeschaffung kurzfristiger Anlagegüter mit einer durchschnittlichen Nutzungsdauer von mehr als drei Jahren (Kontengruppe 02.870 des Wirtschaftsplans; Ansatz 1999: 7,1 Mio DM, 2000: 7,3 Mio DM) hat der Rechnungshof die Bedarfsermittlung, Einhaltung des Wettbewerbs, Wirkungen der neuen dezentralen Warenannahme-/lagerung und Rechnungsbearbeitung geprüft.

51. Wie die Anlage-, Gebrauchs- und Verbrauchsgüter der Krankenhäuser finanziert werden, regelt die aufgrund des Krankenhausfinanzierungsgesetzes erlassene Abgrenzungsverordnung. Danach sind die Kosten kurzfristiger Anlagegüter von Hamburg zu tragen, weil sie grundsätzlich nicht pflegesatzfähig sind:



Die Stadt muss ferner die Kosten der für den Forschungs- und Lehrbetrieb des UKE benötigten Anlagegüter übernehmen.

52. Die Kliniken, Institute und sonstigen Einrichtungen des UKE erhalten für ihren Bedarf an kurzfristigen Anlagegütern Einzelbudgets, über die sie unter Einschaltung der UKE-Verwaltung nach eigenem Ermessen verfügen dürfen. Mit dieser Form eigenverantwortlicher Mittelbewirtschaftung ist beabsichtigt, den Einrichtungen im Rahmen der verfügbaren Mittel größtmögliche Flexibilität einzuräumen und sie zu einem wirtschaftlichen Mitteleinsatz anzuhalten.

### Festgestellte Mängel

53. Die vom Rechnungshof festgestellten Mängel zur Bedarfsermittlung und zum Wettbewerb hängen nicht unmittelbar mit der Neuorganisation des Beschaffungswesens, deren Wirkungen im Übrigen erst schrittweise eintreten können, zusammen.

54. Der Bedarf ist von den antragstellenden Einrichtungen des Klinikums nicht immer sorgfältig ermittelt worden.

*Unzureichende  
Bedarfsermittlung*

- Eine Abteilung konnte für die geplanten Vorhaben das von ihr angeforderte Mikroskopiezubehör im Wert von 6.044 DM nicht verwenden und musste es nebst einem ebenfalls gelieferten Fototubus umtauschen lassen.
- Der Auftrag für eine Analysenwaage zum Preis von 5.545 DM wurde auf Veranlassung des beantragenden Instituts zurückge-

nommen und am gleichen Tage durch einen Auftrag für eine Waage mit Kosten von 12.527 DM ersetzt.

55. Der Wettbewerb ist unter Verstoß gegen die Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen - (VOL) und die Beschaffungsordnung (BO) in vielfältiger Weise beeinträchtigt worden:

*Wettbewerb  
beeinträchtigt*

- Keiner der grundsätzlich beschränkt auszuschreibenden Aufträge im Wert von über 20.000 DM bis 100.000 DM wurde in dieser Weise im Wettbewerb vergeben. Teilweise sind Leistungen, für die ein einheitlicher Auftrag hätte ergehen können, in Einzelaufträge aufgeteilt worden. Dadurch wurde die Wertgrenze für Beschränkte Ausschreibungen unterschritten.
  - o Sieben Daten-/Videoprojektoren zum Preis von jeweils 11.546 DM, insgesamt also rd. 80.825 DM, wurden durch sieben Einzelaufträge vergeben.
  - o Ein Sterilisator für 19.382 DM und die zugehörige Rückkühleinrichtung für 6.525 DM wurden am selben Tag mit zwei Aufträgen bei einer Firma bestellt.

Auch hat das UKE 1999 für größere Geräte des ärztlichen und wissenschaftlichen Bedarfs im Wert bis 250.000 DM (Kontengruppe 02.890) bei etwa 130 Aufträgen mit Kosten von rd. 7,4 Mio DM angabegemäß keinen Auftrag öffentlich und nur einen beschränkt ausgeschrieben, obwohl bereits das durchschnittliche Auftragsvolumen (rd. 57.000 DM) die untere Wertgrenze für Beschränkte Ausschreibungen erheblich übersteigt. Soweit Aufträge die Betragsgrenze von 100.000 DM überschritten haben, ist auch gegen die Verpflichtung zur Öffentlichen Ausschreibung verstoßen worden.

- Für Aufträge, die im Wege einer Formlosen (bis 10.000 DM) oder Förmlichen (über 10.000 bis 20.000 DM) Freihändigen Vergabe erteilt wurden, fehlten teilweise die Vergleichsangebote.
- Nicht immer wurde das wirtschaftlichste Angebot für den Auftrag ausgewählt.
  - o Für Zwecke der Datenverarbeitung sind ein Server (11.182 DM) sowie ein Video- und Bildverarbeitungssystem (19.170 DM) jeweils 18,3 % teurer als notwendig eingekauft worden (finanzieller Nachteil insgesamt: 4.688 DM).
- Vergabebegründungen lagen teilweise nicht vor oder waren unzutreffend.
  - o Es kamen für Aufträge nicht nur ein Unternehmen infrage, sondern - wie durch schriftliche Vergleichsangebote ausgewiesen - mehrere Anbieter. Ferner war nicht zu erkennen, weshalb die zu erbringenden Leistungen besonders dringlich gewesen sein sollen.

*Fehlende Vergleichsangebote*

*Nicht das wirtschaftlichste Angebot ausgewählt*

*Vergabebegründungen fehlen oder sind unzutreffend*

- Durch Lieferungen vor Auftragserteilung wurden in einer Reihe von Fällen Vergabeentscheidungen präjudiziert.
  - o Kauf eines Rückprojektionssystems im Wert von 84.000 DM vor gültiger Auftragserteilung:
  - o Ohne die UKE-Verwaltung zu beteiligen, hat eine Klinikabteilung das System einer Firma im Herbst 1998 aufstellen lassen und um Begleichung der Rechnung über 148.544 DM gebeten. Weil die Abteilung nicht berechtigt war, Verpflichtungen für das Klinikum einzugehen, hat die Verwaltung die Bezahlung zunächst abgelehnt. Nachdem das Vergleichsangebot einer anderen Firma vom Dezember 1999 für ein neues System Kosten von 83.937 DM ergab, hat die Lieferfirma ihr ursprüngliches Angebot nach weiteren Verhandlungen auf 84.000 DM reduziert und Ende Dezember 1999 den Auftrag für das bereits installierte System erhalten. Nach § 4 Nr. 1 BO hätte bei einem so hohen Auftragswert mindestens eine Beschränkte Ausschreibung stattfinden müssen.
  - o Kaufübernahme von drei zur Probe ohne Leihvertrag aufgestellten Blutgas-/Elektroanalysensystemen zum Preis von insgesamt 59.995 DM.

*Präjudizierung der Vergabeentscheidung*

56. Des Weiteren hat der Rechnungshof festgestellt, dass Zahlungsbedingungen bei Auftragsvergaben öfter nicht eindeutig beschrieben wurden oder zu Lasten des UKE von den Angeboten abwichen. Die Daten von Lieferungen oder Inbetriebnahmen von Geräten waren nicht immer festzustellen, die Zahlungen erst nach Vertragserfüllung insoweit nicht sichergestellt und die Zeitspannen von Gewährleistungsansprüchen unklar. Die Rechnungen der Auftragnehmer wurden überwiegend zu früh, zu spät oder zwar rechtzeitig, aber unter Verzicht auf zulässigen Skontoabzug bezahlt. Das UKE hat mitgeteilt, diese Mängel seien durch die Neuorganisation inzwischen weitgehend behoben worden.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die - auch generelle - finanzielle Bedeutung einer einwandfreien Rechnungsbearbeitung an den im UKE 1999 entstandenen Nachteilen deutlich wird. Hochgerechnet betragen die Zinsverluste fast 54.000 DM und der unterbliebene Skontoabzug rd. 238.000 DM.

*Finanzielle Bedeutung ordnungsgemäßer Rechnungsbearbeitung*

57. Die von ihm festgestellten Verstöße gegen Beschaffungsbestimmungen hat der Rechnungshof ebenso beanstandet wie die Mängel mit finanziellen Nachteilen für das UKE bei der Rechnungsbearbeitung. Er hat das UKE gebeten, die Regelungen für das Beschaffungs- und Rechnungswesen insoweit künftig sorgfältiger als bisher zu beachten.

### **Vorschläge des Rechnungshofs**

58. Die Notwendigkeit, den Wettbewerb und damit die Wirtschaftlichkeit durch förmliche Vergaben in Verbindung mit Wertgrenzen auch unterhalb der EU-Schwellenwerte zu fördern, besteht gleichermaßen nach rechtlicher Verselbständigung des UKE. Der Senat hat für die hamburgischen öffentlichen Unternehmen festge-

*Beschaffungen nach rechtlicher Verselbständigung des UKE*

legt<sup>1</sup>, dass sie Aufträge für Lieferungen und Leistungen grundsätzlich, soweit wirtschaftlich vertretbar, auch dann unter Beachtung der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) bzw. der VOL erteilen sollen, wenn ihre Anwendung rechtlich nicht zwingend vorgeschrieben ist.<sup>2</sup>

59. Der Rechnungshof hat das Klinikum gebeten, nachdrücklich darauf hinzuwirken, dass auch in Fällen, in denen von seinen Einrichtungen bestimmte Produkte bzw. Lieferfirmen favorisiert werden, erst der Bedarf angemeldet und dann das Beschaffungsverfahren von der UKE-Verwaltung durchgeführt wird. *Aufträge nur durch UKE-Verwaltung*
60. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass ein erhebliches Interesse der Einrichtungen des UKE bestehen kann, die Wahl der Produkte und/oder Lieferfirmen mitzubestimmen. Insofern kann es durchaus gerechtfertigt sein, mit dem Abschluss von Leihverträgen vor Auftragserteilung Probe- bzw. Testläufe zu ermöglichen. Dabei sollten Vorschläge und Anregungen der Einrichtungen bei der Vergabeentscheidung besonders gewürdigt werden. Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass ein Wettbewerb durch vorzeitige Festlegung auf ein Produkt oder eine Lieferfirma unterbleibt. *Beteiligung der Bedarfsstellen*
61. Der Rechnungshof hat dem UKE hierzu ein Verfahren vorgeschlagen, bei dem *Verfahrensvorschlag*
- die Einrichtung bereits bei der Bedarfsanmeldung das besondere Interesse an bestimmten Produkten bzw. Lieferfirmen darlegt,
  - der Antragssteller nach dem von der UKE-Verwaltung durchgeführten Wettbewerbsverfahren nochmals Gelegenheit zur Stellungnahme erhält, wenn seine Vorschläge nicht berücksichtigt werden sollen,
  - die UKE-Verwaltung ihre Vergabeentscheidung erst trifft, wenn sie die Stellungnahme der Bedarfsstelle mit den Vergleichsangeboten abgewogen hat und ihre Entscheidung dann im Vergabebericht begründet und,
  - soweit von den Einrichtungen für eine Testphase gewünscht, Leihverträge geschlossen werden, und zwar - abgestimmt mit der Verwaltung - nach den Vorgaben des UKE zum Abschluss solcher Verträge.

## **Stellungnahme des UKE**

62. Das Klinikum hat darauf hingewiesen, die Umstellung seines Beschaffungswesens sei noch nicht abgeschlossen. Es stimme mit dem Rechnungshof darin überein, dass beim Einkauf mögliche er-

<sup>1</sup> vgl. Senatsbeschluss vom 28.11.1995.

<sup>2</sup> Dem entsprechen die Satzungen der Anstalten öffentlichen Rechts Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg, pflegen & wohnen, Hamburger Friedhöfe, Hamburger Stadtentwässerung und Stadtreinigung Hamburg; vgl. im Übrigen Jahresbericht 1996, Tzn. 611 ff.

hebliche Einsparungen genutzt werden müssten. Die Feststellungen des Rechnungshofs seien aufgenommen und bei der Behebung erkannter Fehler und Probleme im Rahmen einer System- und Prozessoptimierung berücksichtigt worden.

Bei der teilweise unzureichenden Bedarfsermittlung handele es sich weitgehend um Geräte für Zwecke der Forschung und Lehre. Wegen der dort stattfindenden Weiterentwicklung könnten sich Bedarfe kurzfristig ändern. Für die Krankenversorgung benötigte Geräte im Wert bis 250.000 DM kaufe das Klinikum zunehmend über Rahmenverträge. Bei wissenschaftlichem Gerätebedarf habe sich eine Freihändige Vergabe nach Einholung von Vergleichsangeboten, also ohne eine Ausschreibung durchzuführen, zum Standard entwickelt.

Zu Lieferungen vor Auftragserteilung und damit der Präjudizierung von Vergabeentscheidungen hat das UKE auf oftmals eindeutige bis unverrückbare Produktauswahlen seiner Einrichtungen hingewiesen, die aus betrieblicher Sicht wirtschaftlich nicht nachvollziehbar seien. Durch neugestaltete Leihverträge seien Präjudizierungen künftig ausgeschlossen; die oft sinnvolle oder gar erforderliche Erprobung von Geräten werde damit ermöglicht.

### **Bewertung durch den Rechnungshof**

63. Das UKE hat den Feststellungen des Rechnungshofs grundsätzlich zugestimmt. Er hält eine sorgfältige Bedarfserhebung vor Beschaffung von Geräten für die Forschung und Lehre allerdings für ebenso unverzichtbar wie die Vermeidung von Beeinträchtigungen des Wettbewerbs.

Nicht hinzunehmen ist, dass vom UKE bei Gerätebeschaffungen für den wissenschaftlichen Bedarf offenbar auch künftig weder Öffentliche noch Beschränkte Ausschreibungen vorgesehen sind, sondern Aufträge standardmäßig freihändig vergeben werden sollen (vgl. auch Tz. 58). Nach der VOL und der BO sind jedoch Wettbewerbsverfahren durchzuführen, d.h. bei Überschreitung der jeweiligen Wertgrenzen Beschränkte oder Öffentliche Ausschreibungen zu veranlassen.

# Wirtschaftsbehörde - Strom- und Hafenaufbau -

## Beschaffungen

**Strom- und Hafenaufbau hat bei Beschaffungen in großem Umfang haushalts- und vergaberechtliche Bestimmungen nicht beachtet.**

**Für den Abschluss von Rahmenverträgen hat der Rechnungshof Verfahrensverbesserungen vorgeschlagen.**

64. Strom- und Hafenaufbau (HT) hat 1999 für rd. 8,6 Mio DM Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände sowie sonstige Gebrauchs- und Verbrauchsmittel beschafft. Der Rechnungshof hat davon Beschaffungen im Umfang von rd. 7 Mio DM geprüft.

Schwerpunkte der Prüfung waren insbesondere die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Vergabeverfahren.

### Haushaltsrechtliche Verstöße

65. HT hat bei den geprüften Beschaffungen in großem Umfang haushaltsrechtliche - insbesondere kassenrechtliche - Bestimmungen nicht beachtet, indem

- Rechnungsbelege und begründende Unterlagen nicht getrennt nach Titeln in zeitlicher Folge und Verarbeitungsfolge verwahrt wurden (VV zu § 75 LHO),<sup>1</sup>
- Auszahlungsanordnungen unvollständig ausgefüllt und die Bescheinigungen überwiegend nur mit Namenszeichen anstatt durch Unterschriften abgegeben wurden (VV zu § 70 LHO),
- in einigen Fällen Investitionen aus Titeln des Betriebshaushalts oder Betriebsausgaben aus Titeln des Investitionshaushalts finanziert wurden (§§ 35 Abs. 1, 45 Abs. 1 und 81 Abs. 1 LHO; Art. 72 HV i. V. m. § 18 Abs. 1 LHO) und
- Betriebsausgaben nicht beim vorgesehenen Titel gebucht wurden (§§ 35 Abs. 2 und 81 Abs. 1 LHO).

*Aufbewahrung von Rechnungsbelegen*

*Unvollständige Auszahlungsanordnungen*

*Buchungsfehler*

<sup>1</sup> Zahlreiche Belege über insgesamt rd. 140.000 DM konnten erst nach intensiven Nachforschungen vorgelegt werden.

Außerdem hat HT einige der beschafften Gegenstände entgegen den Verwaltungsvorschriften über die Geräteverwaltung (VV-Geräte) nicht inventarisiert.

66. Der Rechnungshof hat HT aufgefordert, die haushaltsrechtlichen Bestimmungen bei der Anordnung von Zahlungen und die Inventarisierungsbestimmungen zu beachten. HT hat
- die Verstöße eingeräumt,
  - zugesagt, die unzutreffend gebuchten Ausgaben auf die richtigen Titel umzubuchen, soweit die haushaltsrechtlichen Bestimmungen dies erfordern und
  - zwischenzeitlich damit begonnen, die Mitarbeiter umfassend im Kassenrecht zu schulen.

### **Sicherungsverfahren**

67. Nach § 6 Abs. 2 der Beschaffungsordnung (BO) haben die Behörden durch interne organisatorische Maßnahmen die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Beschaffungen sicherzustellen. HT hat zu diesem Zweck ein „Technisches Prüf- und Vergabewesen“ eingerichtet, das bei Beschaffungsvorgängen ab einer Wertgrenze von 20.000 DM prüft, ob sie entsprechend der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) und der BO ausgeschrieben und vergeben werden. Ausgenommen von der Überprüfung sind Bestellungen auf der Grundlage von Rahmenverträgen.<sup>2</sup> Der Rechnungshof hält dieses Verfahren bei konsequenter Anwendung für geeignet, zur Einhaltung der Vergabevorschriften beizutragen.

### **Rahmenverträge**

68. In Zeitverträgen<sup>3</sup> sind die Bedingungen (z.B. Preise und Mengen) für Bauleistungen oder Lieferungen und Leistungen für einen begrenzten Zeitraum festgelegt. Zeitverträge für Lieferungen und Leistungen (Rahmenverträge) entstehen nach der BO auf der Grundlage der VOL/A. Ziel von Rahmenverträgen ist es, eine Vielzahl von regelmäßig wiederkehrenden, gleichartigen Lieferungen und Leistungen durch Bündelung kostengünstig einzukaufen und abzuwickeln. Aus den Rahmenverträgen werden Lieferungen und Leistungen zu den dort festgelegten Bedingungen bei Bedarf durch Einzelaufträge<sup>4</sup> abgerufen.

*Ziel von Rahmenverträgen*

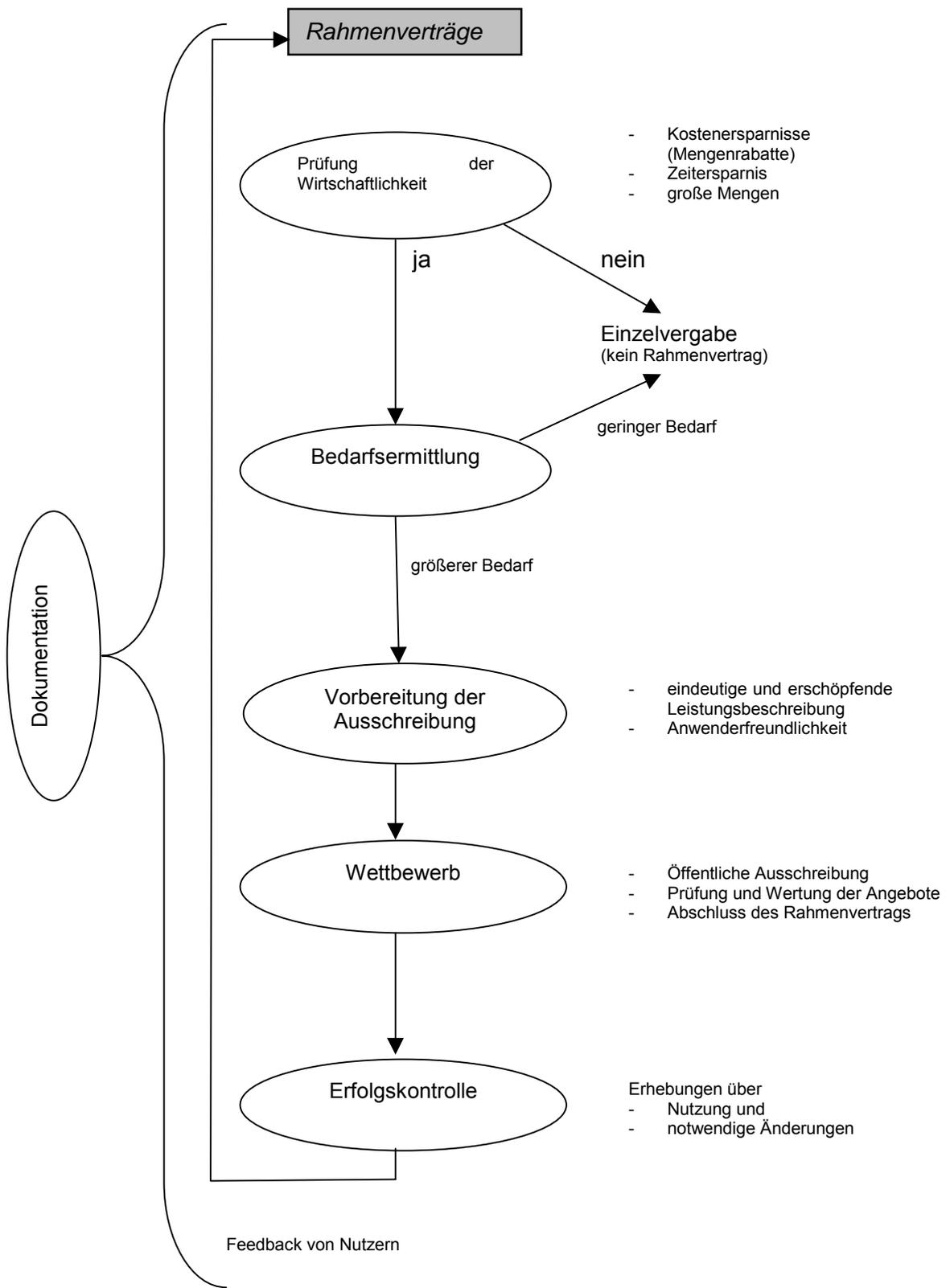
Der idealtypische Ablauf beim Abschluss eines Rahmenvertrags ist im folgenden Schaubild dargestellt.

---

<sup>2</sup> zu Verfahrensmängeln beim Abschluss von Rahmenverträgen vgl. Tzn. 68 bis 73

<sup>3</sup> vgl. auch Jahresbericht 2000, Tzn. 248 bis 272, zu Zeitverträgen für Bauleistungen

<sup>4</sup> VOL-Bestellschein



Der Rechnungshof hat in die Prüfung elf Rahmenverträge einbezogen. Davon entfallen vier auf die Zentrale Beschaffung und sieben auf den internen Bedarf von HT.

Bei der Prüfung der Rahmenverträge hat der Rechnungshof eine Vielzahl von Mängeln festgestellt:

### Wirtschaftlichkeit

69. Rahmenverträge sind wirtschaftlich, wenn ihre Gesamtkosten geringer sind als die Gesamtkosten einer entsprechenden Anzahl von Einzelvergaben.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs hat HT bisher nicht die Gesamtkosten für die Erarbeitung / Überarbeitung und Anwendung von Rahmenverträgen ermittelt. Die Nutzer, die Anzahl der Bestellungen sowie die Auftragssummen sind unbekannt.<sup>5</sup> HT hat nicht die Gesamtkosten von Einzelvergaben errechnet und sie den Gesamtkosten von Rahmenverträgen gegenübergestellt.

*Gesamtkosten  
bisher nicht  
ermittelt*

Der Rechnungshof hat HT gebeten, die abgeschlossenen Rahmenverträge auf ihre Wirtschaftlichkeit zu überprüfen. Die Behörde hat zugesagt, jeweils vor der Überarbeitung eines Rahmenvertrags eine angemessene Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorzunehmen und deren Ergebnis zu dokumentieren.

### Leistungsbeschreibung

70. Bei einigen Rahmenverträgen hat die Behörde die gewünschten Lieferungen und Leistungen nicht eindeutig und zutreffend beschrieben. Sie hat sich das gesamte Sortiment anbieten lassen und von den Bietern lediglich prozentuale Abschläge auf deren Preislisten verlangt.<sup>6</sup> Diese Verträge erfüllen nicht die Anforderungen der VOL/A an eine Leistungsbeschreibung. Nur wenn die Leistungsbeschreibung entsprechend § 8 VOL/A eindeutig und erschöpfend verfasst wurde, kann davon ausgegangen werden, dass alle Bieter die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen und vergleichbare Wettbewerbsergebnisse eingehen.

*Mängel bei der  
Leistungsbe-  
schreibung*

Nach Auffassung des Rechnungshofs müssen die Leistungsbeschreibungen und ergänzende Vertragsbestimmungen auch deshalb eindeutig und erschöpfend verfasst sein, damit der Vertrag sowohl für Lieferanten als auch für die Verwaltung einfach in der Handhabung ist und für die Verwaltung eine Zeitersparnis bringt (Anwenderfreundlichkeit).

*Anwenderfreund-  
lichkeit der  
Rahmenverträge*

Die Behörde will versuchsweise die am häufigsten nachgefragten Artikel in eine Leistungsbeschreibung aufnehmen.

<sup>5</sup> vgl. hierzu Abschnitt „Erfolgskontrolle“ (Tz. 72)

<sup>6</sup> z.B. beim Rahmenvertrag „Farben und Lacke“

## Wettbewerb

71. Von den elf in die Prüfung einbezogenen Rahmenverträgen hat HT nur zwei öffentlich ausgeschrieben. Für die übrigen Verträge hat HT entgegen den Bestimmungen der BO einen Öffentlichen Teilnahmewettbewerb mit anschließender Freihändiger Vergabe durchgeführt.

Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, die Rahmenverträge zur Förderung des Wettbewerbs künftig auf der Grundlage der VOL und der BO auszuschreiben. Die Behörde hat dieses zugesagt.

*Ausschreibung  
auf der Grundlage  
der BO*

## Erfolgskontrolle

72. Bislang hat HT keinen Überblick darüber, in welchem Umfang die Rahmenverträge von anderen Behörden genutzt werden. Ein Erfahrungsaustausch über

- die Handhabbarkeit und Zeitersparnis für die Nutzer von Rahmenverträgen (Anwenderfreundlichkeit),
- benötigte Artikel und Liefergrößen sowie
- Erfahrungen mit den Lieferanten

findet bislang nicht statt.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist ein Feedback der Nutzer der Rahmenverträge unverzichtbar für eine zutreffende Bedarfsermittlung und für die Vorbereitung der nächsten Ausschreibung.

HT will der Bitte des Rechnungshofs entsprechend künftig Erfolgskontrollen über die Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit durchführen und insbesondere Daten über die Nutzung und mögliche Änderungen erheben.

*Bisher kein  
Feedback von den  
Nutzern*

## Dokumentation von Vergabeverfahren

73. Einige Verfahrensschritte bei Rahmenverträgen (z.B. die Aufhebung von Vergabeverfahren oder die Auswertung von Angeboten) hat HT fehlerhaft oder nur unvollständig dokumentiert.

Die Dokumentation von Vergabeverfahren dient nicht nur deren Überprüfbarkeit, sondern auch der Verfahrenstransparenz. Aus den schriftlichen Aufzeichnungen muss nachvollziehbar sein, dass alle Entscheidungen im Verlauf eines Vergabeverfahrens sachgerecht und ermessensfehlerfrei getroffen wurden.

Der Rechnungshof hat angeregt, dass HT das Dokumentationsraster der Finanzbehörde nutzt, in dem die Anforderungen an die

*Sinn der  
Dokumentation:  
Überprüfbarkeit  
und Verfahrenstransparenz*

Dokumentation der wesentlichen Verfahrensschritte aufgelistet sind. HT hat zugesagt, zukünftig entsprechend zu verfahren.

## **Behörde für Inneres**

### **Beschaffung von Fahrzeugen, Geräten und Ausstattungsgegenständen bei Polizei und Feuerwehr**

**Polizei und Feuerwehr haben mehrfach vergaberechtliche Bestimmungen nicht beachtet. Vorhandene Instrumente wie Dienst- und Fachaufsicht, Verfahrensstandardisierung und Dokumentation sowie Fortbildung der Mitarbeiter sind verstärkt einzusetzen. Der Ausbau begleitender Kontrollen und die Einführung spezieller Aufsichtsfunktionen würden die Verfahrenssicherheit erhöhen.**

**Die Polizei hat Funkstreifenwagen geleast, obwohl die von ihr durchgeführte Untersuchung ergeben hatte, dass Kauf wirtschaftlicher gewesen wäre.**

74. Der Rechnungshof hat bei Polizei und Feuerwehr die Beschaffung von
- Funkstreifenwagen und anderen Kraftfahrzeugen,
  - verschiedenen Ausrüstungsgegenständen, z.B. Videotechnik und Reizstoffsprühgeräten,
  - Dienstkleidung
- geprüft.

Dabei hat er mehrfach Verstöße gegen vergaberechtliche Bestimmungen festgestellt.

#### **Einhaltung des Vergaberechts**

75. Die Behörde hat einzelne Verfahren nicht sorgfältig vorbereitet:
- Die Feuerwehr beabsichtigte, die Kleiderkammer aufzulösen und die Versorgung der Mitarbeiter mit Dienstkleidung an ein

*Bedarfe und  
Folgewirkungen  
nicht geklärt*

privates Unternehmen zu vergeben. Dafür hat sie ein Konzept erarbeitet, ohne mögliche Auswirkungen auf bestehende Verträge sowie auf andere Dienststellen und Behörden, die gleichartige Bekleidung beschaffen, einzubeziehen. Wesentliche Fragen der Wirtschaftlichkeit blieben damit unberücksichtigt. Das - später aufgehobene - Ausschreibungsverfahren hätte ohne Klärung dieser Fragen und ohne Einschaltung zuständiger Stellen in der Behörde für Inneres und der Finanzbehörde nicht eingeleitet werden dürfen.

Die Behörde will künftig die geltenden Vorschriften und Zuständigkeiten beachten und die Abteilung für Ausschreibungs- und Einkaufsdienste der Finanzbehörde bei komplexen Beschaffungsverfahren beteiligen.

- Der Fachbereich Polizei der Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung hat zwei Busse für Personentransporte geleast, ohne zu prüfen, ob Anmietungen für einzelne Transportbedarfe wirtschaftlicher gewesen wären. Bereits ein halbes Jahr nach Anschaffung hat er die Fahrzeuge der Landespolizeiverwaltung übergeben, die sie im Interesse einer besseren Auslastung auch anderen Dienststellen der Polizei zur Verfügung stellt. Die Beschaffung erfolgte ohne ausreichende Klärung des Anschaffungsbedarfes.

Die Behörde teilt diese Auffassung und will prüfen, ob eine Auflösung des Leasingvertrages wirtschaftlich sinnvoll ist.

76. In verschiedenen Fällen hat der Rechnungshof die Wahl der Vergabeart beanstandet.

So hat die Behörde die Lieferung von Funkstreifenwagen bei der Polizei und die Bereitstellung von Dienstkleidung bei der Feuerwehr EU-weit im Nichtoffenen Verfahren ausgeschrieben, obwohl nach der VOL ein Offenes Verfahren vorgeschrieben war. Einen Auftrag für die Lieferung von Videotechnik hat die Polizei freihändig vergeben, obwohl nach den Bestimmungen der BO eine Beschränkte Ausschreibung hätte erfolgen müssen.

*Vergabeart  
unrichtig*

Die Behörde hat zugesagt, künftig durch verbesserte Schulung und zusätzliche Qualitätssicherungsmaßnahmen zu gewährleisten, dass vergaberechtliche Bestimmungen beachtet werden.

77. In mehreren Fällen hat die Behörde Angebote nicht vorschriftsmäßig geprüft und bewertet.

- Die Polizei hat im Haushaltsjahr 1998 50 Funkstreifenwagen beschafft. Sie hat die eingegangenen Angebote im Rahmen einer Nutzwertanalyse bewertet. Dabei hat sie
  - o bei der Wertung der Angebote ein Merkmal als Zuschlagskriterium herangezogen, das nicht in den Verdingungsunterlagen genannt worden war;

- sowohl Bewertungskriterien als auch deren Gewichtung erst nach Öffnung der Angebote festgelegt und ohne nachvollziehbare Begründungen im Laufe des Bewertungsverfahrens geändert.

Das gesamte Bewertungsverfahren einschließlich der abschließenden Entscheidung ist deshalb nicht transparent. Der Rechnungshof hat nicht nur damit verbundene Verstöße gegen Vergabebestimmungen beanstandet, sondern auch auf das grundsätzliche Risiko hingewiesen, dass durch nicht transparente Bewertungsverfahren der Eindruck einer am gewünschten Ergebnis orientierten Bewertung entstehen kann.

*Bewertungsverfahren nicht transparent*

- Bei anderen Beschaffungsvorgängen hat der Rechnungshof beanstandet, dass die Polizei entgegen den Vorschriften
  - als Ergebnis der Bewertung die Ausschreibung für Videotechnik teilweise aufgehoben hat;
  - versäumt hat, ein Angebot für Reizstoffsprühgeräte von der Wertung auszuschließen, bei dem der Bieter die ihm übersandten Verdingungsunterlagen geändert hatte.

Die Behörde stimmt den Feststellungen des Rechnungshofs zu, will auch insoweit die Einhaltung von Rechtsvorschriften sicherstellen und dafür Sorge tragen, dass künftig Ergebnisse von Nutzwertanalysen eine eindeutige und nachvollziehbare Grundlage haben.

78. Häufig haben die zuständigen Dienststellen Beschaffungsvorgänge in den Behördenakten nicht vollständig dokumentiert:

- Die den Beschaffungsverfahren zugrunde liegenden Bedarfsermittlungen und die Wahl der Vergabeart waren in mehreren Fällen nicht in den Akten festgehalten.
- In einigen Vergabevermerken fehlten wesentliche Angaben, wie z.B. Aussagen über Ergebnisse der Angebotsprüfung.
- Unterlagen waren teilweise so abgelegt, dass sie erst nach umfangreichen Nachforschungen im Aktenbestand aufgefunden werden konnten. Teilweise war die Urheberschaft nicht zweifelsfrei erkennbar.
- Auswertungsunterlagen im Fall einer durchgeführten Kosten-Nutzen-Analyse waren unvollständig und unsystematisch, enthielten keine Bewertungsmaßstäbe und nicht erläuterte widersprüchliche Angaben.

*Dokumentation unvollständig*

Unzureichende Dokumentation sowie fehlende Unterlagen führen dazu, dass Entscheidungen aus den Vergabeunterlagen nicht nachvollziehbar, Verfahrensschritte und Sachverhalte auf Nachfragen nur mühselig oder wegen Personalwechsels gar nicht mehr aufzuklären sind. Damit entfällt auch die Schutzfunktion, die eine ordnungsgemäße Dokumentation gegenüber späteren Fehlinter-

pretationen des Verwaltungshandelns gerade auf dem sensiblen Feld der Beschaffungen entfalten kann.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der Pflicht zur Dokumentation und ordnungsgemäßen Aktenführung, die im Vergaberecht normiert ist und im Übrigen bereits nach den allgemeinen Grundsätzen ordnungsgemäßen Verwaltungshandelns besteht, nicht im erforderlichen Umfang nachgekommen worden ist.

Die Behörde will künftig die vollständige und nachvollziehbare Dokumentation aller Beschaffungsvorgänge einschließlich zu treffender Zwischenentscheidungen gewährleisten.

## **Kontroll- und Sicherungsinstrumente**

79. Die Behörde für Inneres setzt interne Kontroll- und Sicherungsinstrumente ein, mit deren Hilfe Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit von Beschaffungen sichergestellt werden sollen. Die vom Rechnungshof festgestellten wiederholten Verstöße gegen Vergabebestimmungen zeigen jedoch, dass die angewendeten Instrumente noch nicht ausreichen.

Es bedarf künftig zunächst des verstärkten Einsatzes vorhandener Sicherungsinstrumente, die die Behörde noch nicht in gebotem Umfang nutzt. Dazu gehören

- intensivere Kontrollen im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht,
- die Verwendung von Formblättern und Checklisten zur Gewährleistung und Standardisierung des Verfahrens einschließlich sorgfältiger Dokumentation und
- verstärkte Schulung und Fortbildung der Mitarbeiter von Beschaffungsstellen.

Darüber hinausgehend hat der Rechnungshof empfohlen, Sicherungsinstrumente zukünftig deutlich intensiver vorgangsbegleitend einzusetzen: Eine begleitende Kontrolle ist eher als eine vergangenheitsbezogene dazu geeignet, die Einhaltung von Vergabebestimmungen und damit die Sicherstellung des Wettbewerbsprinzips zu gewährleisten, Nachlässigkeiten in der Sachbearbeitung vorzubeugen und durch die damit verbundene Beratung der Beschaffungsstellen Wissensdefizite entgegen zu wirken.

*Begleitende  
Kontrollen  
verstärken*

Schließlich hat der Rechnungshof angeregt, im Interesse einer nachhaltigen Wirkung die behördeninterne Überprüfung der Vergabeverfahren durch ergänzende institutionalisierte Sicherungen in Erwägung zu ziehen. Spezielle Aufsichtsfunktionen haben sich in anderen Behörden bereits bewährt und dienen - ergänzend zu stichprobenartigen Prüfungen im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht - einer generellen und begleitenden Überprüfung. Sie könnten ggf. bestehenden Dienststellen zugeordnet, die Aufga-

*Spezielle Auf-  
sichtsfunktionen  
schaffen*

benstellung den personellen Möglichkeiten angepasst und so unter Minimierung zusätzlicher Kosten errichtet bzw. erprobt werden.

80. Die Behörde hat auf eine Reihe von Untersuchungen ihrer zentralen Innenrevision hingewiesen, mit denen sie ihrer Pflicht zur Prüfung von Vergabevorgängen nachgekommen sei. Mit dem Rechnungshof bestehe aber völlige Übereinstimmung darüber, dass die bestehenden Abläufe und Zuständigkeiten noch keine zufriedenstellende Verfahrenssicherheit gewährleistet hätten. Es sei daher beabsichtigt, die Prüfungen der Innenrevision zu optimieren, die Aus- und Fortbildung des mit Beschaffungen betrauten Personals zu verbessern und durch Einsatz bzw. Weiterentwicklung von Hilfsmitteln wie Leitfäden und Formblättern Defizite zu reduzieren.

Die Feststellung zahlreicher Verstöße gegen Vergabebestimmungen sei darüber hinaus Veranlassung, neue organisatorische Strukturen in Erwägung zu ziehen. Sie werde prüfen, ob eine dezentrale Lösung anzustreben oder eine zentrale Bündelung der Prüfungsaufgaben wirtschaftlicher und effektiver sei.

### **Leasing von Funkstreifenwagen**

81. Die Polizei hat für 25 der 1998 beschafften 50 Funkstreifenwagen (vgl. Tz. 77) Leasingverträge abgeschlossen. Vor der Entscheidung über die Finanzierungsart hat sie Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt und ist dabei zu dem Ergebnis gekommen, dass beim Vergleich von Kauf und Leasing die Alternative Kauf die wirtschaftlichere Lösung sei. Sie war jedoch unsicher, ob sich die Annahmen der Wirtschaftlichkeitsberechnung vor allem hinsichtlich der erwarteten Höhe der Restwerte der gekauften Fahrzeuge bestätigen würden. Deshalb hat die Polizei entschieden, für einen Modellversuch die zu beschaffenden Fahrzeuge jeweils zur Hälfte zu kaufen und zu leasen, um nach Ablauf der dreijährigen Leasingzeit die Annahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu überprüfen.

*Wirtschaftlichkeitsberechnungen nicht beachtet*

Die erforderliche Zustimmung des Beauftragten für den Haushalt der Behörde hat die Polizei mit der Begründung eingeholt, das Investitionsvolumen im Bereich Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen reiche nicht aus, um den Fuhrpark mit gekauften Fahrzeugen wirtschaftlich zu betreiben.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Polizei Fahrzeuge entgegen den Ergebnissen der eigenen Wirtschaftlichkeitsberechnungen geleast und damit insbesondere gegen das aus § 34 Abs. 3 LHO folgende Gebot verstoßen hat, Ausgaben nur soweit zu leisten, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung erforderlich sind. Fehlende Investitionsmittel allein rechtfertigen die Anwendung privater Vorfinanzierungsmodelle schon nach der einschlägigen Verwaltungsvorschrift nicht. Wirtschaftlichkeitsberechnungen stützen sich regelmäßig auf Prognosewerte und dürfen nicht unter Hinweis auf später mögliche anderweitige

Einschätzungen unbeachtet bleiben. Die notwendigen Daten lagen der Polizei vor und hätten als maßgebliche Grundlage der nachfolgenden Entscheidung nicht nur herangezogen, sondern auch entscheidungsprägend berücksichtigt werden müssen.

Der Rechnungshof erwartet, dass künftig in vergleichbaren Fällen Entscheidungen für Kauf oder Leasing entsprechend der LHO und der dazu ergangenen Vorschriften nach Maßgabe durchgeführter Wirtschaftlichkeitsberechnungen getroffen werden.

82. Bei der weiteren Abwicklung der Leasingverträge hat die Polizei Forderungen des Leasinggebers erfüllt, ohne vorher zu prüfen, ob dem Grunde und der Höhe nach entsprechende Rechtsansprüche bestanden:

*Forderungen des  
Leasinggebers  
ungeprüft erfüllt*

- So hat sie höhere als die ursprünglich im Ausschreibungsverfahren angebotenen Leasingraten gezahlt, weil der Bieter nachträglich eine Zusatzausstattung der Fahrzeuge in Rechnung stellte, die weder ausgeschrieben noch im Angebot enthalten war.
- Nach dem Totalschaden eines geleasteten Fahrzeuges hat die Polizei Forderungen des Leasinggebers ohne eingehende Prüfung erfüllt, obwohl eine der Höhe nach unbegründet, eine andere in ihrem Umfang zweifelhaft war. Darüber hinaus hat sie eine im übrigen nicht begründete Entschädigungsforderung des Leasinggebers akzeptiert, um für das Ersatzfahrzeug einen Leasingvertrag zu den bisherigen Bedingungen abschließen zu können. Der Leasinggeber hatte zuvor eine mehr als 60 % höhere monatliche Leasingrate geltend gemacht.

Der Rechnungshof hat die Überzahlung an den Leasinggeber beanstandet und darauf hingewiesen, dass nur auf rechtlich bestehende und insoweit geprüfte Verpflichtungen geleistet werden darf. Er hat gebeten, insbesondere der Frage nachzugehen, ob Rückforderungsansprüche bestehen. Darüber hinaus hat er empfohlen, künftig in Vertragsfragen verstärkt die Hilfe der Rechtsabteilung in Anspruch zu nehmen.

83. Die Behörde teilt die Auffassung des Rechnungshofs. Sie sei zwischenzeitlich zu der Überzeugung gelangt, dass Daten aus dem Modellversuch für künftige Beschaffungsentscheidungen schon aufgrund veränderter Marktbedingungen nur eingeschränkt herangezogen werden könnten.

Die aufgeworfenen Rechtsfragen will die Behörde prüfen und im Übrigen künftig die Rechtsabteilung rechtzeitig beteiligen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

# Umweltbehörde

## Beschaffung von Geräten und Dienstleistungen

Die Umweltbehörde hat bei IuK-Beschaffungen das Wettbewerbs- und Wirtschaftlichkeitsgebot nicht hinreichend beachtet. Gleichartige Bedarfe hätte sie ämterübergreifend bündeln müssen.

Bei einem Datenbanksystem haben Mängel in der vertraglichen Abwicklung des externen Auftrags und bei der internen Koordinierung zu vermeidbarem Umstellungsaufwand geführt.

Die behördeninterne Verfahrensregelung, die Dokumentation der Beschaffungsvorgänge sowie die Kontrolle des Gerätebestandes sind verbesserungsbedürftig.

### Beschaffung von Geräten und Dienstleistungen der IuK-Technik

#### Vergabe von IuK-Betreuungsaufgaben

84. Um bei der Wahrnehmung von IuK-Betreuungsaufgaben das eigene Fachpersonal zu entlasten, haben einzelne Ämter der Behörde diese Aufgaben einem einzelnen externen Auftragnehmer übertragen. Mit ihm wurden z.B. für das Jahr 2000 Verträge über IuK-Betreuungsleistungen im Umfang von insgesamt rd. 100.000 DM abgeschlossen. Dabei haben es die Ämter unterlassen zu prüfen, ob die Vergabe der Betreuungsaufgaben tatsächlich günstiger ist als die Wahrnehmung durch eigenes Personal.
85. Die Ämter haben diese Aufträge im Übrigen wiederholt formlos freihändig mit der Begründung an dieselbe Firma vergeben, dass nur diese ausreichende Kenntnisse über behördeninterne Strukturen und Netze habe und zudem besonders preisgünstig sei. Diese Begründung vermag die Freihändige Vergabe unter Ausschluss weiterer Wettbewerber indes nicht zu rechtfertigen: Der vermutete Preisvorteil war nicht belegt, da Konkurrenzangebote zuvor nicht eingeholt worden waren. Der Wettbewerbsvorteil besonderer behördenbezogener Kenntnisse ist bei der Firma erst als Folge der mehrjährigen regelwidrigen Vergabe eingetreten, durch die es ihr möglich wurde, gegenüber poten-

*Wirtschaftlichkeit der Vergabe nicht belegt*

*Freihändige Vergabe nicht gerechtfertigt*

tiellen Mitbewerbern einen erheblichen Erfahrungsvorsprung hinsichtlich der spezifischen Anforderungen der Behörde aufzubauen.

86. Des Weiteren haben es die beteiligten Ämter beim Einkauf dieser IuK-Betreuungsdienstleistungen versäumt, ihre Bedarfe zusammenzufassen und die Beschaffungsvorgänge mit dem Ziel zu bündeln, am Markt günstigere Konditionen zu erzielen. Dezentrale Verantwortung nach dem Neuen Steuerungsmodell und wirtschaftlich gebotene Bündelung gleichgerichteter Interessen schließen sich keineswegs aus.<sup>1</sup>

*Keine Bündelung  
der Beschaffungsvorgänge*

Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, künftig bei der Vergabe von IuK-Dienstleistungen die Gebote der wirtschaftlichen und ordnungsgemäßen Beschaffung einzuhalten.

### Mängel bei der Beschaffung und Weiterentwicklung eines größeren IuK-Projekts

87. Bei dem seit 1996 mit Kosten von rd. 176.000 DM entwickelten Projekt „Betriebe, Werke, Anlagen“ (BEWEAN), das u.a. auf die Bereitstellung einer ämterübergreifend nutzbaren Datenbank gerichtet war, hat der Rechnungshof eine Reihe von Beschaffungs- und Koordinierungsmängeln festgestellt:

- So hat die Behörde es versäumt, gegenüber dem mit der Projektentwicklung betrauten Auftragnehmer die vertragsgemäße Ausführung des Auftrags zu kontrollieren. Erst 1999 stellte sich heraus, dass der Auftragnehmer nicht die 1997 angebotene Datenbank, sondern eine andere Version geliefert und vereinbarungswidrig den zum weiteren Ausbau notwendigen Programmcode nicht bereitgestellt hatte. Zu diesen Feststellungen gelangte die Behörde erst aufgrund ihrer späteren Überlegungen zur Sicherung der Jahr-2000-Fähigkeit des Verfahrens BEWEAN und zu seiner Anpassung an eine behördeninterne Umstellung des Netzwerksystems. Diese Versäumnisse haben zu Zeitverlusten und vermeidbarem Verwaltungsaufwand bei den notwendigen Umstellungsmaßnahmen geführt.
- Die unzulängliche Koordinierung mit der Anwendung "Anlagen mit wassergefährdenden Stoffen" (ANWAGS) hat bei der dortigen Integration der Datenbank von BEWEAN vermeidbare Umstellungskosten bei ANWAGS von rd. 25.000 DM verursacht.
- Bei der Umstellung der Anwendungen BEWEAN, ANWAGS und eines weiteren Verfahrens auf neue Software sind Möglichkeiten nicht genutzt worden, durch Vereinheitlichung der im Amt eingesetzten Produkte den Pflegeaufwand zu reduzieren.

*Unterbliebene  
Kontrolle der  
vertragsgemäßen  
Ausführung*

---

<sup>1</sup> vgl. auch Jahresbericht 2000, Tz. 220

88. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, künftig Aufträge unter Wahrung ihrer Interessen als Auftragnehmer sorgfältiger abzuwickeln, sich insbesondere von der vertragsgemäßen Qualität der Leistungen zu überzeugen und bei größeren IuK-Projekten die notwendige Steuerung und Koordinierung innerhalb der Behörde sicherzustellen.

## **Sonstige Beschaffungen**

### **Maßnahmen zur Vergabesicherheit**

89. Die Behörde hat eine zentrale Vergabedatei eingerichtet, die - auf der Basis der Vergabeberichte aus den Ämtern - bestimmte Angaben zu allen Vergabevorgängen über 50.000 DM enthalten und der Überprüfung einer ordnungsgemäßen Vergabepaxis dienen soll. Die von der Behörde selbst als besonderes Sicherungs- und Kontrollinstrument bezeichnete Vergabedatei ist allerdings unvollständig und darüber hinaus in ihrer derzeitigen Form für Revisionszwecke ungeeignet. Der Rechnungshof hat verschiedene Maßnahmen vorgeschlagen, um ihre Nutzbarkeit zu erhöhen (z.B. Herabsetzung der Wertgrenze, Aufnahme der von der Regel-Vergabeart abweichenden Fälle).
- Vergabedatei als Kontrollinstrument ungeeignet*
90. Die Dokumentation der einzelnen Beschaffungsvorgänge in den Ämtern entspricht nicht durchgehend den an sie zu stellenden Anforderungen. Dies gilt insbesondere für die Freihändigen Vergaben. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, die Dokumentation ihrer Beschaffungsvorgänge zu verbessern.
- Dokumentation verbesserungsbedürftig*

### **Inventarisierung und Verwaltung der Geräte**

91. Die Inventarisierung und Verwaltung der Geräte ist verbesserungsbedürftig. So werden häufig Zu- und Abgänge von Geräten nicht erfasst. Auf die Vollständigkeit der Einträge muss die Behörde hinwirken.
- Gerätebestandsverzeichnisse unvollständig*
- Die Gerätebestandsverzeichnisse der Ämter und Fachämter werden in unterschiedlicher Form und mit unterschiedlichen Wertgrenzen geführt. Der Rechnungshof hält es für zweckmäßig, die Gerätebestandsverzeichnisse und die Wertgrenzen zu vereinheitlichen.
92. Die sich aus der Verwaltungsvorschrift über die Geräteverwaltung (VV-Geräte) ergebenden Kontrollaufgaben (jährlicher Abgleich des Gerätebestands mit der Gerätedatei durch den Geräteverwalter und stichprobenweise Prüfungen durch den Geräteaufsichtsbeamten) sind in der Behörde bisher nicht wahrgenommen worden. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, die Wahrnehmung dieser Kontrollaufgaben künftig sicherzustellen. In einem ersten Schritt sollte die Verfügung zur Bestellung der
- Kontrollaufgaben künftig wahrnehmen*

Geräteaufsichtsbeamten und Geräteverwalter vom 30.11.1993 organisatorischen und personellen Veränderungen angepasst werden.

### Dienstanweisung zur Regelung des Beschaffungswesens

93. Die Umweltbehörde hat eine hausinterne Dienstanweisung zur Regelung des Beschaffungswesens erlassen. Seit 1994 wurde diese nicht aktualisiert, so dass auf neue rechtliche Grundlagen nicht bzw. auf geänderte nicht in der geltenden Fassung Bezug genommen wird. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, die Dienstanweisung zu überarbeiten.

*Aktualisierung der Dienstanweisung*

### Stellungnahme der Behörde

94. Die Behörde hat die Feststellungen des Rechnungshofs bezüglich der Vergabe von IuK-Betreuungsaufgaben und der Beschaffungen beim IuK-Projekt BEWEAN bestätigt. Sie sagt die Einhaltung der Beschaffungsordnung sowie der haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu. Sie stimmt auch der Bündelung gleichgerichteter Interessen zu, sofern ämter-spezifische Eigenheiten angemessen berücksichtigt würden und eine flexible Inanspruchnahme vereinbarter Bedarfe gewährleistet sei.

Die Behörde hat erklärt, dass sie die Standardisierung von Hard- und Software mit der gebotenen Intensität anstrebe. Sie weist aber auf die von ihr durchgeführte Dezentralisierung vormals zentraler Aufgaben hin. In einzelnen Fällen sei es nötig, die Rücknahme von Kompetenzen zu prüfen. Sie wolle den Bericht des Rechnungshofs zum Anlass nehmen, entsprechende Fragen zu klären.

95. Hinsichtlich der übrigen Beschaffungen hat die Umweltbehörde die Forderungen des Rechnungshofs aufgegriffen und teilweise bereits umgesetzt. Die Dienstanweisung zur Regelung des Beschaffungswesens wurde bereits überarbeitet. Die der Vergabesicherheit dienende Vergabedatei soll künftig vollständig und zeitnah geführt werden. Die Dokumentation der Beschaffungen und die Inventarisierung der Geräte würden verbessert.

# Landesamt für Informationstechnik

## Beschaffung von Geräten und Dienstleistungen der IuK-Technik

Das Landesamt für Informationstechnik (LIT) hat Geräte und Dienstleistungen der IuK-Technik teilweise nicht ordnungsgemäß und wirtschaftlich beschafft. Mängel ergaben sich bei der Bedarfs- und Leistungsdefinition, beim Vergabe- und Auswahlverfahren und deren Dokumentation sowie bei der Vertragsgestaltung und der Leistungskontrolle.

Die derzeitige Organisation des Beschaffungswesen sollte durch Rückkopplung zwischen Fachdienststellen und Beschaffungsstelle verbessert werden.

96. Der Rechnungshof hat beim LIT Beschaffungsvorgänge an ausgewählten Beispielen geprüft. Er hat - neben durchaus positiven Ergebnissen - Schwachstellen vorgefunden und daraus Verbesserungsvorschläge für das Beschaffungsverfahren und die Beschaffungsorganisation abgeleitet.

### Beschaffung eines Benutzerservicesystems

97. Für die Beschaffung und Entwicklung eines Benutzerservicesystems, mit dem Problem- und Störungsmeldungen der Anwender bearbeitet und Änderungen bei der IuK-Infrastruktur dokumentiert werden, hat das LIT insgesamt über 600.000 DM aufgewendet. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die fachlichen Anforderungen an die geplante Endausbaustufe des Gesamtsystems einschließlich der damit verbundenen voraussichtlichen Gesamtkosten zu Beginn des Projektes nicht hinreichend konkret beschrieben worden waren. Außerdem war das - für ein Beschaffungsprojekt dieser Größenordnung notwendige - Projektcontrolling unzureichend.

*Unzureichende  
konzeptionelle  
Grundlage für  
das Gesamt-  
system*

Diese konzeptionellen Schwachstellen führten dazu, dass eine - nach über einjähriger Eigenentwicklung fertiggestellte - erste Teilstufe des Benutzerservicesystems für den weiteren Ausbau nur eingeschränkt nutzbar war; Entwicklungskosten von rd. 85.000 DM konnten somit nur teilweise verwertet werden.

98. Bei der anschließenden Erweiterung des Systems hat das LIT den absehbaren Bedarf zu gering eingeschätzt, so dass im Nachhinein beim externen Auftragnehmer ein um über 120.000 DM höheres Leistungsvolumen in Anspruch genommen werden musste als vorgesehen. Eine Gewährleistung für Schlechtleistungen wurde vertraglich nicht abgesichert. Die Beseitigung von Fehlern musste deshalb gesondert honoriert werden.

*Unzulängliche  
Bedarfsschätzung  
und Vertrags-  
gestaltung*

99. Der Rechnungshof hat das nicht hinreichend gesteuerte und unwirtschaftliche Vorgehen bei Beschaffung und Ausbau des Benutzerservicesystems gerügt. Durch intensivere Einschaltung der zentralen Beschaffungsstelle des LIT wären Bedarfsmeldungen und Vertragsgestaltung kritisch zu überprüfen gewesen; Mehrkosten und vertragliche Risiken hätten damit vermieden werden können. Damit die Komplexität von Aufgaben und daraus resultierender Steuerungsbedarf künftig frühzeitig erkannt werden können, hat er dem LIT empfohlen, das Projektcontrolling zu intensivieren und die Zusammenarbeit zwischen den Fachdienststellen und der zentralen Beschaffungsstelle zu verbessern.

*Projektcontrolling  
und interne Zu-  
sammenarbeit  
verbessern*

### **Beschaffung von Leistungen im Schulungszentrum**

100. Die vom IuK-Schulungszentrum des LIT für ein breites Spektrum von Schulungsleistungen erteilten Aufträge an Dozenten sind formlos freihändig vergeben worden. Dies ist bis zu einem Auftragsvolumen von 10.000 DM zulässig, jedoch wäre es nach den vergaberechtlichen Bestimmungen grundsätzlich geboten gewesen, Vergleichsangebote einzuholen oder zumindest die Preisangemessenheit auf andere Weise zu beurteilen und aktenkundig zu machen. Dies ist z.T. nicht geschehen. Sofern Angebote eingeholt wurden, war mangels hinreichender Dokumentation der Auftragsunterlagen nicht mehr feststellbar, ob damit auch eine jeweils wirtschaftliche Entscheidung getroffen worden ist.

*Auftragsvergabe  
ohne Vergleichs-  
angebote*

Das Schulungszentrum hat Verträge mit den Dozenten nicht immer ordnungsgemäß gestaltet und abgewickelt. Die Verträge wurden mehrfach zu spät oder überhaupt nicht vom jeweiligen Dozenten unterschrieben. In Einzelfällen wiesen Rechnungen für Schulungskurse, auf denen gleichzeitig deren auftragsgemäße Durchführung vom Dozenten bestätigt wurde, das Datum des ersten Kurstages auf.

*Fehlerhafte  
Vertragsgestaltung*

101. Das IuK-Schulungszentrum hat seit Dezember 1996 Unterrichts- und weitere Zusatzaufgaben an einen freiberuflichen Dozenten vergeben. Die Honorare dafür betragen 1999 insgesamt über 150.000 DM.

Aufträge dieses Volumens an eine Person hätten nicht formlos freihändig vergeben werden dürfen. Die Argumentation des LIT,

der betreffende Dozent sei besonders gut mit den Interna des Schulungszentrums vertraut gewesen, berücksichtigt nicht, dass solche Kenntnisse auch von konkurrierenden Auftragnehmern hätten erworben werden können.

Es bestehen Zweifel, ob das LIT für die gezahlten Honorare auch jeweils adäquate Leistungen erhalten hat. Stichproben zufolge sind in Einzelfällen bis zu 28 Std. pro Tag abgerechnet worden. Der Einsatz von zusätzlichen Hilfskräften, mit dem derartige Leistungsansätze im nachhinein begründet worden sind, war vertraglich nicht zulässig. Insgesamt ist mangels hinreichender Dokumentation nachträglich nicht mehr nachvollziehbar, ob in 1999 die Leistungen bedarfsgerecht abgefordert worden sind. Die Abforderungen orientierten sich teilweise an dem noch vorhandenen Stundenkontingent und damit nicht unbedingt am tatsächlichen Bedarf.

*Fehlende Leistungskontrolle*

102. Auch die Leistungskontrolle durch das LIT war unzureichend. Das Schulungszentrum hat nicht die nach den Bestimmungen der Verdingungsordnung für Leistungen - Teil B - (VOL/B) erforderlichen Nachweise über Art und Umfang der von dem freiberuflichen Mitarbeiter tatsächlich erbrachten Leistungen, insbesondere bei der vereinbarten technischen Vorbereitung von Schulungen, eingefordert. Es wurde vielmehr hingenommen, dass der Dozent unter Verletzung vertraglicher Verpflichtungen dem Auftraggeber weder Beginn und Beendigung der Arbeiten angezeigt noch wöchentliche Listen über geleistete Arbeitsstunden eingereicht hat.

*Verhältnis von Leistung und Gegenleistung zweifelhaft*

103. Der Rechnungshof hat die Mängel bei der Beschaffung von Leistungen kritisiert und das LIT aufgefordert, auch im Schulungszentrum künftig bei der Beschaffung von Dienstleistungen und der vertraglichen Gestaltung von Aufträgen wie auch bei deren Abwicklung die vergaberechtlichen Bestimmungen und das Gebot wirtschaftlichen Verwaltungshandelns einzuhalten.

## **Beschaffungsorganisation**

104. Das Erteilen von Aufträgen obliegt gem. interner Dienstanweisung der Beschaffungsstelle des LIT, sofern nicht von der Leitung des LIT Einzelberechtigungen erteilt worden sind. Diese Anweisung wurde in der Praxis - unterstützt durch eine Vielzahl von Einzelberechtigungen<sup>1</sup> - von den Fachdienststellen nicht immer eingehalten. Die in der Beschaffungsstelle zentral vorgehaltenen spezifischen Kenntnisse zum Beschaffungswesen wurden dadurch von den Fachdienststellen nicht hinreichend genutzt. Die Organisation des Beschaffungswesens im LIT fördert das „Ressortdenken“ der Fachdienststellen und berücksichtigt die gesamtbetrieblichen Belange des LIT nur unzulänglich.

*Beschaffungsmanagement optimieren*

---

<sup>1</sup> 50 Beschäftigte haben die Berechtigung für die Vergabe bestimmter Leistungen bis zu 10.000 DM (Geschäfte im Rahmen der laufenden Verwaltung); rd. 30 Beschäftigte sind zur Abgabe von Verpflichtungsermächtigungen gem. § 2 des Gesetzes über die Formbedürftigkeit von Verpflichtungserklärungen (Vergaben ab 10.000 DM) befugt.

105. Der Rechnungshof hat deshalb empfohlen, das „Beschaffungsmanagement“ im LIT insgesamt zu optimieren, die Zuordnung der Kompetenzen für das Beschaffungswesen zu überprüfen und den Kreis der zeichnungsberechtigten Beschäftigten zu beschränken. Außerdem sollten die Beschäftigten der Fachdienststellen stärker für die Belange einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Beschaffung, z.B. durch gezielte Informationen oder Fortbildungsmaßnahmen, sensibilisiert werden. Darüber hinaus müssen Rückkopplung und Abstimmung zwischen Fachdienststellen und Beschaffungsstelle optimiert und verfügbare Erfahrungen über Einkaufsobjekte und Marktentwicklungen gezielter genutzt werden.

### **Stellungnahme der Behörde**

106. Das LIT ist mit den Ausführungen des Rechnungshofs in den wesentlichen Punkten einverstanden. Es will die festgestellten Schwachstellen ausräumen und den Anregungen des Rechnungshofs entsprechend seine Beschaffungsorganisation überprüfen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

### **III. Prüfungsergebnisse bei einzelnen oder mehreren Behörden**

#### **Justizbehörde**

#### **Soziale Dienste**

**Die Wirksamkeit der Sozialen Dienste der Justiz kann erhöht werden.**

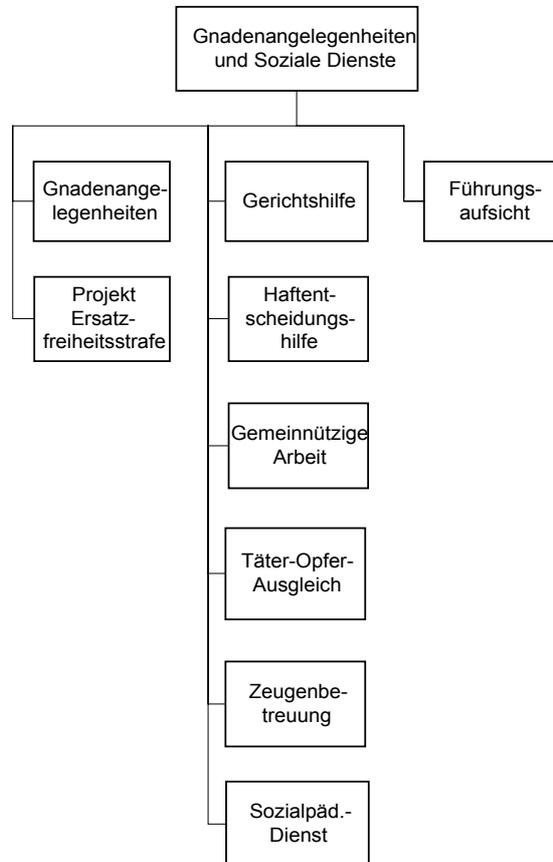
**Für eine verbesserte Steuerung hat der Rechnungshof die Trennung von ministeriellen Kernaufgaben und Durchführungsaufgaben empfohlen.**

**Die Anbindung der Sozialen Dienste bei anderen Einheiten der Justiz würde die Akzeptanz bei den Auftraggebern (Gerichte, Staatsanwaltschaft) stärken und Geschäftsabläufe in Straf- und Strafvollstreckungsverfahren optimieren.**

107. Der Rechnungshof hat bei der Abteilung für Gnadenangelegenheiten und Soziale Dienste der Justizbehörde - Justizamt - eine Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung unter Einbeziehung von Schnittstellen durchgeführt.

## Wahrgenommene Aufgaben

108. Die geprüfte Abteilung verfügt über 34,5 Stellen; ihre Aufgaben gliedern sich wie folgt:



Die Sozialen Dienste der Justiz - heute 24 Stellen - wurden 1997 aus der Abteilung 2 des Justizamts (Justizgesetzgebung und Justizariat) herausgelöst und der Abteilung 4 (Gnadensachen) zugeordnet. Neben den eher klassischen Tätigkeitsfeldern Gerichtshilfe und Gemeinnützige Arbeit haben in den vergangenen Jahren insbesondere Angebote zur Stärkung der Verletztenrechte (Täter-Opfer-Ausgleich, Zeugenbetreuung und Sozialpädagogischer Dienst) zur Veränderung des Aufgabenprofils geführt.

Die einzelnen Dienste nehmen folgende Aufgaben wahr:

*Aufgaben im Einzelnen*

- *Gnadenabteilung* - Entscheidung über Gnadengesuche und Vorbereitung solcher Entscheidungen, die der Senatskommission für das Gnadenwesen oder dem Senat vorbehalten sind;
- *Gerichtshilfe* - Unterstützung der Gerichte und Staatsanwaltschaften in Ermittlungs- und Hauptverfahren sowie Vollstreckungsangelegenheiten durch Berichte zur Persönlichkeit des Probanden und seines sozialen Umfeldes; Stellungnahmen in Gnadensachen;

- *Haftentscheidungshilfe* - Unterstützung der Haftrichter durch Berichterstattung zur Persönlichkeit des Untersuchungsgefangenen und seines sozialen Umfelds sowie ggf. Vorbereitung von Maßnahmen mit dem Ziel der Untersuchungshaftvermeidung;
- *Beratungsstelle Gemeinnützige Arbeit* - Vermittlung von Einsatzstellen zur Tilgung uneinbringlicher Geldstrafen durch gemeinnützige Arbeit mit dem Ziel, den Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen zu vermeiden;
- *Täter-Opfer-Ausgleich (TOA)* - Durchführung von Schlichtungsgesprächen mit Täter und Opfer zur Regelung eines sozialen Konflikts und ggf. Wiedergutmachung des Schadens mit dem Ziel, das Strafverfahren zu vermeiden oder die Strafe zu mildern;
- *Zeugenbetreuung und Sozialpädagogischer Dienst* - Betreuung und Krisenintervention für Zeugen - vornehmlich Frauen, Kinder und Heranwachsende - im Rahmen ihrer Vernehmung vor Gericht sowie sozialpädagogische Betreuung von Eltern und Kindern vor dem Familiengericht;
- *Führungsaufsichtsstelle* - Betreuung und Überwachung der Probanden während der Dauer der Führungsaufsicht nach Weisung des Gerichts.

Neben den Durchführungsaufgaben obliegen der Leitungsebene umfangreiche ministerielle Aufgaben mit erheblicher Außenwirkung. Hierzu zählen insbesondere

- Mitwirkung an der Gesetzgebung,
- Mitarbeit an der Entwicklung von fachpolitischen Konzepten,
- Umsetzung, Begleitung und Bewertung politisch geförderter Projekte,
- Erlass von Leitlinien, fachlichen Weisungen, Handlungsanweisungen,
- Entwurf von Konzepten zur fachlichen Steuerung.

### **Schwachstellen in der Aufgabenwahrnehmung**

109. Die derzeitige Eingliederung der Sozialen Dienste in das Justizamt verhindert eine unmittelbare Einflussnahme der Auftraggeber (Gerichte und Staatsanwaltschaften) auf Arbeitsabläufe und die unter Prioritätsgesichtspunkten zu steuernde Auftrags erledigung mit der Folge, dass

- Aufträge an die Gerichtshilfe zur Förderung des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens seit Jahren - auch wegen nicht zeitgerechter Erledigungen - konstant niedrig sind und ihre Einschaltung häufig erst im Zuge der Strafvollstreckung oder im Gnadenverfahren durch die Behörde selbst erfolgt,

*Wirksamkeitsdefizite der Sozialen Dienste*

- die Haftentscheidungshilfe und damit eine sinnvolle Möglichkeit zur sachgerechten Untersuchungshaftvermeidung inzwischen zum Erliegen gekommen ist,
- die Vermittlung gemeinnütziger Arbeit zur Tilgung einer uneinbringlichen Geldstrafe vielfach mit mehrmonatiger Verzögerung - z.T. mangels geeigneter Einsatzstellen - erfolgt und damit faktisch zu einem Strafaufschub führt,
- nur ein äußerst geringer Teil für einen TOA geeigneter Verfahren überhaupt zur Schlichtung vorgeschlagen wird und vorgelegte Fälle nicht selten ungeeignet sind.

110. Für einen verstärkten und zielorientierten Einsatz der Sozialen Dienste im Strafverfahren fehlt es bisher an ausreichender Akzeptanz bei den Auftraggebern. Hierzu bedarf es zunächst einer zügigeren Auftragsbearbeitung durch die Gerichtshilfe und einer zeitnahen Arbeitsvermittlung durch die Beratungsstelle Gemeinnützige Arbeit bei intensiveren Bemühungen zur Gewinnung neuer Einsatzstellen. Insbesondere ist die Bereitschaft der Staatsanwälte zur Berücksichtigung des TOA als Sanktionsmittel zu fördern, damit dieses Instrument dem vom Gesetzgeber vorgegebenen Ziel alsbald gerecht werden kann. Die organisatorische Trennung der Sozialen Dienste von ihrem Hauptauftraggeber - der Staatsanwaltschaft - erschwert eine unmittelbare Steuerung und wirkt sich deshalb tendenziell nachteilig und akzeptanzmindernd aus.

*Nachteile organisatorischer Trennung*

111. Die Justizbehörde hat die geprüfte Abteilung mit luK-Technik ausgestattet. Eine Nutzung im möglichen und erforderlichen Umfang ist bisher nicht gewährleistet, weil der für Gnadenangelegenheiten und die Führungsaufsichtsstelle beabsichtigte Anschluss an das luK-Verfahren der Staatsanwaltschaft (MESTA) noch nicht umgesetzt ist. Die Behörde hat in der Vergangenheit außerdem Überlegungen zur Übernahme eines für die Sozialen Dienste der Justiz geeigneten Programms aus einem anderen Bundesland oder die Entwicklung eines eigenen Programms nicht nachdrücklich verfolgt.

*luK-Unterstützung beschleunigt umsetzen*

Der Rechnungshof hat auf die Rationalisierungseffekte einer umfassenden luK-Unterstützung der Verwaltungsabläufe hingewiesen und eine beschleunigte Umsetzung gefordert.

112. Zum inneren Dienstbetrieb der geprüften Abteilung hat der Rechnungshof beanstandet, dass

- Stellenbeschreibungen mit nachvollziehbarer Bewertung für die Angestelltenstellen (vgl. auch Tz. 454) und einen Teil der Beamtenstellen fehlen,
- nicht alle Bediensteten ihrer Pflicht zum Führen von Zeitwertkarten und zu ordnungsmäßigen Eintragungen im Abwesenheitsbuch bei Außendienst nachgekommen sind,
- eine Reihe von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Zuschüsse für HVV-Zeitfahrausweise erhalten haben, obwohl angesichts

*Fehlende bzw. unvollständige Stellenbeschreibungen*

des geringen Umfangs von Außendiensttätigkeiten eine Einzelerstattung wirtschaftlicher gewesen wäre.

Die Behörde hat bereits während der Erhebungen des Rechnungshofs das Führen von Zeitwertkarten angeordnet und die Zahlung von Zuschüssen für Zeitfahrausweise eingestellt.

113. Während die geprüfte Abteilung sowohl ihre umfangreichen ministeriellen Aufgaben als auch die Gnadenangelegenheiten sachgerecht und ohne erwähnenswerte Probleme erledigt, bestehen bei den sozialen Dienstleistungen über die in Tzn. 109 bis 112 dargestellten Probleme hinaus erhebliche fach- und personalbezogene Defizite.

Maßstäbe für

- die Art und den Umfang der Klientenbetreuung,
- die qualitative Absicherung der Berichte,
- den zeitlichen Umfang bei der Fallbearbeitung

fehlen ebenso wie entsprechende Kontrollen im Rahmen der Fachaufsicht. Terminüberschreitungen und Arbeitsrückstände führen zur Unzufriedenheit bei den Auftraggebern. Darüber hinaus fehlt es sowohl an einem Zielbild als auch an der Festlegung daraus abgeleiteter operabler Ziele als Maßstab und Leitlinie des Verwaltungshandelns. Ohne Orientierung an deutlichen und für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter transparenten Zielen war und ist bisher weder ein gemeinsames Aufgabenverständnis noch ein Konsens über die zur Zielerreichung geeigneten Standards herzustellen und auch keine nachvollziehbare Beurteilung der Qualität der Arbeit möglich. Infolgedessen schöpft die Behörde nicht alle Möglichkeiten für eine effiziente und effektive Aufgabenwahrnehmung aus und besitzt keinen Überblick über die optimale Nutzung personeller Ressourcen.

*Handlungsmaßstäbe, Zielbild und gemeinsames Aufgabenverständnis fehlen*

114. Die Atmosphäre zwischen Leitungs- und Mitarbeiterebene ist nicht frei von Kommunikationsstörungen, Konflikten und Misstrauen. Zeitgemäße Führungsinstrumente, die dazu beitragen können, die Qualität von Führung und Zusammenarbeit insgesamt zu verbessern, wie

- Führungsleitlinien,
- Mitarbeiter- und Vorgesetztengespräche,
- Feedback für Vorgesetzte,
- Fortbildung und Förderung der beruflichen Mobilität,

*Führungsinstrumente nicht eingesetzt*

sind bisher weitgehend nicht eingesetzt worden.

Die Justizbehörde hatte die langjährig bestehenden Probleme bereits erkannt und beabsichtigte, sie im Rahmen eines Organisationsentwicklungsprozesses aufzuarbeiten. Vor dem Hintergrund der bevorstehenden Prüfung durch den Rechnungshof hat sie die

Auftragserteilung im Einvernehmen mit dem Rechnungshof zurückgestellt.

## Empfehlungen des Rechnungshofs

115. Der Rechnungshof sieht die strukturelle Ursache der Defizite in der Vermischung von ministeriellen und Durchführungsaufgaben. Der Umfang ministerieller und konzeptioneller Aufgaben bindet die Arbeitskraft der Leitungsebene und lässt weder ausreichend Raum für die erforderliche Kapazität zur Führung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter noch zur fachlichen Steuerung. So sind Defizite in der Aufgabenwahrnehmung auf der Durchführungsebene entstanden, die innerhalb der Abteilung bestehende Probleme und Konflikte in der Zusammenarbeit zumindest verstärken. Der Rechnungshof hält es - vor der Fortsetzung von Maßnahmen zur Organisationsentwicklung - schon deshalb für notwendig, die Vollzugsaufgaben weitgehend aus der geprüften Abteilung herauszulösen. Er weist darauf hin, dass bereits die „Haas-Kommission“ auf die Gefahr von Steuerungsmängeln bei Vermischung von ministeriellen und Durchführungsaufgaben aufmerksam gemacht hat.<sup>1</sup> Auch der Senat hat den Zusammenhang zwischen konsequenter Entlastung des ministeriellen Aufgabenbereichs von Vollzugstätigkeiten und einer dadurch ermöglichten Stärkung der fachlichen Steuerung anerkannt.<sup>2</sup>

Die Justizbehörde hat diese Gedanken im Rahmen des Projekts „Justiz 2000“ - an dem die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Sozialen Dienste weitgehend nicht teilgenommen haben - aufgenommen.<sup>3</sup>

116. Die dargestellten Schwachstellen und Defizite lassen sich mit hinreichender Aussicht auf Erfolg nur bei einer Konzentration der Ministerialabteilung im Justizamt auf ihre Kernaufgaben und einer Verlagerung der bisher an dieser Stelle wahrgenommenen Vollzugsaufgaben auf andere Stellen der Justiz unter Zusammenführung von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung vermeiden.

*Beschränkung auf  
ministerielle  
Kernaufgaben*

Der Rechnungshof hat - auch unter Hinweis auf die Praxis anderer Bundesländer - im Einzelnen empfohlen,

- die Gerichtshilfe, Haftentscheidungshilfe und die Beratungsstelle Gemeinnützige Arbeit zur Staatsanwaltschaft zu verlagern und unter organisatorischer und räumlicher Zusammenfassung dieser Einheiten Mischarbeitsplätze zu schaffen, damit Kapazitätsengpässe und jahreszeitlich bedingte Arbeitsspitzen besser ausgeglichen werden können. Für die Beratungsstelle Gemeinnützige Arbeit käme zur Entflechtung von ministeriellen und Vollzugsaufgaben ersatzweise auch

*Verlagerung der  
Vollzugsaufgaben*

<sup>1</sup> Bericht zur Überprüfung von Verbesserungsmöglichkeiten in der Hamburger Verwaltung vom November 1981, S. 46

<sup>2</sup> vgl. Stellungnahme des Senats zum Jahresbericht 1997, Tz. 319 (Bürgerschaftsdrucksache Nr. 15/7829 vom 29.07.1997)

<sup>3</sup> vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/1679 vom 17.11.1998, S. 2

eine Anbindung bei freien Trägern in Betracht. Soweit die Gerichtshilfe in Gnadenangelegenheiten herangezogen wird, sollten die erforderlichen Stellen jedoch dem Justizamt als „soziale Assistenz“ verbleiben;

- den TOA bei der Staatsanwaltschaft anzubinden und damit zugleich die Zuständigkeiten im Ermittlungsverfahren zu bündeln, eine stärkere Nutzung des gesetzlich vorgesehenen TOA durch die Staatsanwaltschaft zu fördern und durch eine frühzeitige Schlichtung zwischen Opfer und Täter den Aufwand eines Strafverfahrens so weit wie möglich zu vermeiden;
- bei der Zeugenbetreuung und dem Sozialpädagogischen Dienst alsbald nach Abschluss der noch laufenden Einführungsphase und der notwendigen Evaluation über die künftige Anbindung zu entscheiden und dafür insbesondere das Amtsgericht Hamburg in Betracht zu ziehen, soweit sich dann nicht eine freie Trägerschaft empfiehlt. Zugleich sollten die Vorteile einer räumlich zusammengefassten Einrichtung geprüft werden;
- die Führungsaufsichtsstelle dem Landgericht Hamburg zuzuweisen und damit die Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsstelle und den fachlich weisungsberechtigten Strafvollstreckungskammern zu optimieren.

Nach der Umsetzung dieser Vorschläge hält der Rechnungshof eine Erfolgskontrolle im Hinblick auf Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit nach angemessener Zeit für erforderlich. Dabei sind auch Personalbedarfe zu überprüfen.

## **Stellungnahme der Behörde**

117. Die Behörde hat - neben den bereits im Prüfungsverfahren getroffenen Maßnahmen zum inneren Dienstbetrieb (vgl. Tz. 112) - zugesagt, fehlende bzw. nicht mehr aktuelle Stellenbeschreibungen künftig neu zu erstellen. Ihre Überlegungen zur IuK-Ausstattung des Gnadenbereichs und der Führungsaufsichtsstelle will sie in Kürze abschließen. Neben technischen und organisatorischen Fragen seien noch datenschutzrechtliche Belange zu berücksichtigen. Für die weiteren Dienste habe die Behörde in eigener Regie ein Programm entwickeln lassen, das sich gegenwärtig in der fachlichen Abstimmung befinde.

*Zusagen zu innerem Dienstbetrieb und IuK*

Notwendige strukturelle Veränderungen will die Behörde im Rahmen des wieder aufzunehmenden Organisationsentwicklungsprozesses (vgl. Tz. 114) begleiten und mit der Aufgabenerfüllung angestrebte Ziele sowie daraus für eine Qualitätskontrolle abzuleitende Standards erarbeiten. Schnittstellenproblemen mit daraus resultierenden Kommunikationsmängeln will sie nachgehen, Kooperationsbeziehungen zwischen den Dienststellen intensivieren und zwischen der Leitungs- und Mitarbeiterbene

*Strukturelle Veränderungen von Aufgabenerfüllung und Organisation zugesagt*

bestehende Kommunikationsbeziehungen thematisieren. Außerdem will sie Mitarbeiter-Vorgesetztingespräche intensivieren. Zur Entwicklung eines beruflichen Mobilitätskonzepts seien bereits erste Gespräche mit dem Strafvollzugsamt und der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales geführt worden.

Zur Trennung von Durchführungsaufgaben und ministeriellen Aufgaben will die Behörde - wie vom Rechnungshof vorgeschlagen - die Gerichts- und Haftentscheidungshilfe bis auf einen Anteil für die Bearbeitung von Gnadenangelegenheiten zur Staatsanwaltschaft verlagern und die Führungsaufsichtsstelle dem Landgericht angliedern.

118. Den Vorschlägen zur Verlagerung der Beratungsstelle Gemeinnützige Arbeit und des TOA will die Behörde zum gegenwärtigen Zeitpunkt dagegen nicht folgen. Zurzeit werde auf Länder- und Bundesebene diskutiert, die Gemeinnützige Arbeit als eigenständige Sanktion auszugestalten, so dass schon wegen der sich für die Justizbehörde ergebenden Gestaltungsmöglichkeiten eine Verlagerung nicht angebracht sei. Darüber hinaus zeigten die Erfahrungen aus anderen Bundesländern, dass bei einer Zusammenfassung dieser Dienste die Gemeinnützige Arbeit die Gerichtshilfe nach kurzer Zeit so dominiere, dass diese ihren gesetzlichen Kernaufgaben - Berichterstattung in Ermittlungs- und Hauptverfahren - praktisch entzogen sei.

*Behörde will  
Beratungsstelle  
zentral  
weiterführen*

Den TOA und die mit ihm eng verzahnten und noch in der Erprobung befindlichen Dienste „Zeugenbetreuung“ und „Sozialpädagogischer Dienst“ will die Behörde während der Erprobungszeit in der Zuständigkeit des Justizamts belassen. Sie arbeite bereits gemeinsam mit anderen beteiligten Dienststellen an einer Verbesserung dieses Instruments, erste Erfolge seien zu verzeichnen. Eine Ausweitung des TOA sei gerade vereinbart worden, und in Kürze werde das TOA-Projekt „Gewalt in Paarbeziehungen“ aufgenommen. Aufgrund ihres Modellcharakters und der damit verbundenen wissenschaftlichen Begleitung, Auswertung und Öffentlichkeitsarbeit sollten noch im Aufbau begriffene Arbeitsbereiche erst dann einem Durchführungsbereich angegliedert werden, wenn sie zur Regelaufgabe geworden seien. Wann dies der Fall sein werde, könne zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht prognostiziert werden.

*Behörde sieht  
TOA noch in  
Erprobungsphase*

## **Bewertung durch den Rechnungshof**

119. Die Behörde will den Forderungen und Anregungen des Rechnungshofs in weiten Bereichen folgen. Im Hinblick auf den von der Behörde beabsichtigten weiteren Verbleib der Beratungsstelle Gemeinnützige Arbeit und des TOA im Justizamt gibt es Folgendes zu bedenken: Die für die Anbindung der Gerichtshilfe bei der Staatsanwaltschaft maßgeblichen Gründe, nämlich eine Verstärkung der Kommunikation und Kooperation mit dem Auftraggeber, gelten ebenso für die Beratungsstelle. Angesichts

*Anbindung von  
Beratungsstelle  
bei Staatsanwalt-  
schaft nahelie-  
gend*

der Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit zwischen Gerichtshilfe und Beratungsstelle erscheint schon zur Vermeidung von Doppelbetreuungen eine räumliche Trennung beider Stellen bei unterschiedlicher organisatorischer Anbindung nicht als sinnvoll. Das Risiko eines Wirksamkeitsverlustes für die Gerichtshilfe wegen der bei Mischarbeitsplätzen befürchteten Dominanz der Gemeinnützigen Arbeit lässt sich sowohl durch die Staatsanwaltschaft als auch durch das Justizamt im Rahmen verbleibender ministerieller Aufgaben durch Steuerungsmaßnahmen minimieren; zu diesen zählen ggf. auch die Planung, Durchführung und Auswertung wissenschaftlicher Untersuchungen zur Optimierung der Aufgabenwahrnehmung. Gerade die von der Behörde erwartete Ausgestaltung der Gemeinnützigen Arbeit als eigenständige Sanktion spricht für ihre Eingliederung in die Staatsanwaltschaft als für die Vollstreckung verantwortliche Behörde: Je stärker die Gemeinnützige Arbeit als selbstständiges Instrument in den Kreis der von der Vollstreckungsbehörde zu vollziehenden Sanktionen tritt, desto mehr wird es der Anbindung bei der Vollstreckungsbehörde bedürfen und desto weniger lässt es sich als ministerielle Aufgabe betrachten.

120. Die Behörde stimmt mit dem Rechnungshof darin überein, dass über die Anbindung des TOA als Regelaufgabe zu entscheiden ist, will dies aber erst zu einem späteren, nicht prognostizierbaren Zeitpunkt tun. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Rechtsgedanke des TOA seit 1986 im Strafgesetzbuch verankert ist, seit 1988 in Hamburg durchgeführt wird und damit inzwischen als Regelaufgabe anzusehen sein sollte. Neue Bausteine mit Ausweitungen des TOA müssen - unbeschadet intensiver ministerieller Begleitung - genauso wenig zu notwendig ministerieller Vollzugszuständigkeit führen wie die Evaluation der auf eine bessere Nutzung des herkömmlichen TOA gerichteten Maßnahmen.

*TOA bereits seit  
1988 durchgeführt*

Insbesondere bleibt bei einem Verzicht auf die Entflechtung von ministeriellen und Durchführungsaufgaben offen, wie die vom Rechnungshof festgestellten erheblichen Defizite bei der Aufgabenerfüllung beseitigt werden sollen. Eine Fortführung der bisherigen Vermischung - sei sie auch auf Teilbereiche beschränkt - birgt vielmehr das Risiko, dass bestehende Steuerungsmängel und Wirksamkeitsprobleme erhalten bleiben.

*Verzicht auf  
Entflechtung löst  
Probleme nicht*

Die Erörterungen mit der Behörde sind noch nicht abgeschlossen.

# Kostenerstattung in Staatsschutz-Strafsachen

**Die Justizbehörde hat Kostenerstattungsansprüche gegenüber dem Bund nicht vollständig geltend gemacht.**

**Möglichkeiten für eine gebotene Erhöhung mit dem Bund vereinbarter Erstattungssätze sind nicht ausgeschöpft worden.**

**Ein mit Bremen 1970 geschlossenes Abkommen birgt erhebliche finanzielle Risiken für Hamburg.**

## Erstattungspflicht des Bundes

121. Mit Gesetz vom 08.09.1969 hat der Bund die erstinstanzliche Zuständigkeit für sogenannte Staatsschutz-Strafsachen vom Bundesgerichtshof auf die Oberlandesgerichte übertragen, in deren Bezirk die Landesregierungen ihren Sitz haben. Für Hamburg übt insoweit das Hanseatische Oberlandesgericht (HOLG) Gerichtsbarkeit des Bundes in eigener Zuständigkeit aus.

In Zusammenhang mit diesen Verfahren von der Staatskasse zu tragende Kosten, Auslagen von Verfahrensbeteiligten, Entschädigungen oder Haftkosten hat der Bund auf Grund einer Vereinbarung zu erstatten.

122. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Justizbehörde in der Zeit von 1982 bis 1997 Ansprüche aus Haftkosten in Staatsschutz-Strafsachen gegenüber dem Bund unvollständig ermittelt und abgerechnet hat. Nachdem die Justizbehörde dies 1998 selbst bemerkt hatte, forderte sie vom Bund rd. 238.000 DM nach, ohne allerdings allen möglicherweise noch aufklärbaren Fällen nachzugehen. Außerdem ließen sich für Gefangene aufgewendete erstattungsfähige Krankenkosten nicht mehr ermitteln, da Krankenunterlagen nach Ablauf der Aufbewahrungsfristen vernichtet worden waren. Der Hamburg dadurch entstandene Schaden ist daher nicht zu beziffern.

*Einnahmen über  
15 Jahre unvollständig erhoben*

Der Rechnungshof hat Verstöße gegen das Haushaltsgebot der rechtzeitigen und vollständigen Erhebung von Einnahmen (§ 34 LHO) beanstandet. Die Behörde hat dies anerkannt und will prüfen, ob noch weitere Erstattungsforderungen gegenüber dem Bund geltend gemacht werden können.

123. Die Vereinbarung mit dem Bund sieht ferner vor, pauschale Erstattungssätze alle drei Jahre mit dem Ziel der Anpassung zu überprüfen. Die letzte Anpassung erfolgte mit Wirkung vom 01.01.1994. Damit sind die gestiegenen Haftkosten und insbesondere die Steigerung der Kosten der Unterbringung im Zentralkrankenhaus spätestens seit 1997 nicht angemessen gedeckt worden<sup>1</sup>, obwohl der Justizbehörde bekannt war, dass Nordrhein-Westfalen mit dem Bund sogar eine Zusatzvereinbarung über eine die pauschalen Sätze übersteigende Kostenerstattung bei Unterbringung in einem Vollzugskrankenhaus abgeschlossen hatte.

*Anpassungsmöglichkeiten für Kostenerstattung nicht ausgeschöpft*

Die Justizbehörde hat es versäumt, die in der Vereinbarung mit dem Bund vorgesehenen Überprüfungen der Erstattungssätze rechtzeitig vorzunehmen und für den Versuch zu nutzen, den Kostendeckungsgrad zu erhöhen und damit den aus §§ 7, 34 LHO folgenden Geboten der Wirtschaftlichkeit sowie rechtzeitigen und vollständigen Erhebung von Einnahmen zu genügen. Sie hat zwischenzeitlich - der Bitte des Rechnungshofs folgend - entsprechende Verhandlungen mit dem Bund zur Anpassung der Pauschalen aufgenommen, um höhere Erstattungssätze zu erzielen.

124. Das Abrechnungsverfahren entspricht teilweise nicht den mit dem Bund getroffenen Vereinbarungen, führt zu Doppelarbeit und unzureichender Kostenkontrolle. So

*Abrechnungsverfahren zu langwierig und fehlerträchtig*

- sind zwei Stellen innerhalb der hamburgischen Justiz mit der Abrechnung angefallener Gerichtskosten gegenüber dem Bund beschäftigt, obwohl die Abrechnung nach der Vereinbarung dem Bund obliegt,
- führen innerhalb der Justizbehörde bestehende Vorgaben
  - o zu doppelter Aktenführung im Amt für Allgemeine Verwaltung und im Strafvollzugsamt,
  - o zur Ermittlung der abrechnungsrelevanten Haftzeiträume, obwohl dies nach der Vereinbarung Aufgabe des Bundes ist,
  - o mangels entsprechender Anweisungen zur Vernachlässigung laufender Kostenkontrolle,
- sind den zuständigen Beschäftigten bestehende Regelungen teilweise nicht bekannt.

Das Abrechnungsverfahren mit dem Bund innerhalb der hamburgischen Justiz ist zu langwierig und fehlerträchtig. Es birgt schon deshalb die Gefahr unrichtiger und verspäteter Rechnungslegung gegenüber dem Bund.

Der Rechnungshof hat empfohlen, das interne Abrechnungsverfahren unter Beachtung der Vereinbarung mit dem Bund zu straffen

---

<sup>1</sup> tatsächlicher Tagessatz 1998 = 577 DM; seit 1994 geltender Erstattungssatz = 324 DM

und verbindlich zu regeln. Die Justizbehörde will dem nachkommen.

## **Abkommen mit Bremen**

125. Die Rechtsänderung von 1969 (vgl. Tz. 121) hat zugleich die Möglichkeit einer Zusammenfassung der gerichtlichen Zuständigkeiten mehrerer Länder in Staatsschutz-Strafsachen eröffnet. Von dieser Konzentrationsermächtigung haben die Länder Bremen und Hamburg 1970 durch Abkommen Gebrauch gemacht. Demgemäß nimmt das HOLG die Angelegenheiten in Staatsschutz-Strafsachen auch für das Gebiet der Freien Hansestadt Bremen wahr.

*Einseitige  
Belastung  
Hamburgs mit  
Kostenrisiken*

Das Abkommen mit Bremen enthält zwar auch eine Kostenerstattungsregelung, schließt die Erstattung der Hamburg entstehenden Verwaltungskosten (einschließlich Personalkosten) durch Bremen aber aus, weil 1970 insoweit nicht von nennenswerten Belastungen für Hamburg ausgegangen wurde. Nach Auffassung des Rechnungshofs gibt es jedoch heute keine überzeugende Rechtfertigung für einen Verzicht Hamburgs auf volle Kostenerstattung durch Bremen mehr: Jedenfalls in größeren Staatsschutz-Prozessen, wie sie in jüngerer Vergangenheit in mehreren Bundesländern - auch in Hamburg - durchzuführen waren, können solche Kosten in erheblichem Umfang anfallen.<sup>2</sup> Es besteht damit das Risiko, dass ein eigentlich in die örtliche Zuständigkeit der bremischen Justiz fallendes Staatsschutz-Strafverfahren in Hamburg durchgeführt werden muss, ohne dass dies zu einem angemessenen Kostenausgleich führt.

Der Rechnungshof hat die Justizbehörde deshalb gebeten, zügig Verhandlungen mit der Freien Hansestadt Bremen mit dem Ziel aufzunehmen, die Kostenerstattung auch für Verwaltungskosten in das Abkommen aufzunehmen und zu prüfen, inwieweit die notwendigen Schritte einzuleiten sind, um das Abkommen vorsorglich zu kündigen. Die Justizbehörde hat inzwischen Verhandlungen mit Bremen aufgenommen.

---

<sup>2</sup> Bei 50 Verhandlungstagen vor einem Staatsschutz-Senat sind Verwaltungskosten von mindestens 385.000 DM ggf. zuzüglich der Beträge für Geschäftsstellenpersonal und Polizeieinsätze realistisch.

# Justizbehörde / Behörde für Wissenschaft und Forschung

## Honorare bei Bauherrenleistungen

Bei Hochbaumaßnahmen wurden für die Übertragung von Bauherrenleistungen auf Dritte zu hohe Honorare gezahlt. Für diese Fälle bedarf es einheitlicher Vorgaben. Der Umfang der Vergabe von Leistungen, die grundsätzlich vom Bauherrn selbst zu erbringen sind, muss eingeschränkt werden.

### Ausgangslage

126. Mit der Reorganisation der staatlichen Hochbauverwaltung (PROBAU)<sup>1</sup> liegt seit 01.01.1995 die Wahrnehmung der Bauherrenleistungen bei den jeweiligen Bedarfsträgerbehörden. Diese Leistungen umfassen die Baumanagement-Leistungen (BM-Leistungen) und die Bauherrenkern-Leistungen (BHK-Leistungen).

Die Projektsteuerung und die Bauherrenbetreuung sind als die BM-Leistungen zusammengefaßt. Bei fehlendem Bausachverstand werden diese Leistungen auf Dritte übertragen. Sie werden entweder von Privaten oder von Hochbaudienststellen wahrgenommen, die aufgrund der PROBAU-Regelungen wie ein Wirtschaftsunternehmen handeln. Das Honorar ist seit 1995 mit den Vorläufigen Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Bauaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg (VV-Bau) geregelt.<sup>2</sup>

Zu den BHK-Leistungen gehören Definition des Bedarfs, Haushalts-, Kassen- und Rechnungsaufgaben, Erteilung von Aufträgen und Abschluss von Verträgen, rechtsgeschäftliche Abnahme der Bauleistungen und Zahlungen. Die BHK-Leistungen sollen regelmäßig vom Bauherrn selbst erbracht werden. Ausnahmsweise kann der Bauherr für Teilbereiche jedoch durch Auftrag auch andere mit ihrer Wahrnehmung betrauen (VV-Bau Nr. 4.1, Abs. 5). Bislang gibt es keine Kostenregelung für die Vergabe von BHK-Leistungen. Als Honorar für die Wahrnehmung von Teilleistungen wurde zwar ein Ansatz von 1,5 % der anrechenbaren Baukosten<sup>3</sup> bei der Entwicklung des PROBAU-Verfahrens diskutiert. Dieser wurde jedoch weder begründet noch in die VV-Bau aufgenommen,

*Wahrnehmung  
der BHK-Leis-  
tungen durch  
Bauherren*

<sup>1</sup> vgl. Beitrag „Reorganisation der staatlichen Hochbaudienststellen“ (Tzn. 476 bis 511)

<sup>2</sup> zur Honorarberechnung für BM-Leistungen im Rahmen der VV-Bau vgl. Tzn. 479 ff.

<sup>3</sup> Anrechenbare Baukosten sind die Baukosten, die für die Berechnung des Honorars heranzuziehen sind.

weil die VV-Bau grundsätzlich für die Wahrnehmung der BHK-Leistungen nicht von einer Vergabe ausgeht.

Bei mehreren Baumaßnahmen der Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) und der Justizbehörde hat der Rechnungshof die Wahrnehmung der BHK-Leistungen geprüft. Er hat festgestellt, dass einzelne BHK-Leistungen ohne Begründung an Private oder an - wie Wirtschaftsunternehmen handelnde - Hochbaudienststellen zu unterschiedlichen Honorarsätzen vergeben wurden.

### **Wahrnehmung der BHK-Leistungen**

127. Die BWF hat ihre Baudienststelle mit der Wahrnehmung eines Teils der BHK-Leistungen, wie z.B. Erteilung von Aufträgen und Mittelbewirtschaftung, zu einem Vergütungssatz von 1,5 % der anrechenbaren Baukosten beauftragt. Dieser Ansatz wurde unabhängig von der Höhe der Baukosten der jeweiligen Maßnahme angewendet. Auf dieser Grundlage wurde bei vier Baumaßnahmen mit Kosten von insgesamt rd. 130 Mio DM das Honorar mit rd. 1,95 Mio DM vergütet.
- Wahrnehmung der BHK-Leistungen durch Baudienststelle*
128. Die Justizbehörde hat bei drei Maßnahmen der Justizverwaltung mit jeweils 10 Mio DM Baukosten einen Teil der BHK-Leistungen, wie beispielsweise Erteilung von Aufträgen im Namen der Justizbehörde und Mittelbewirtschaftung, an eine private Gesellschaft vergeben. Es wurde eine Vergütungsregelung gewählt, die bezogen auf die anrechenbaren Baukosten für diese Leistungen einen Honoraransatz von 0,8 % ergab. Für den Neubau des Vollzugskrankenhauses wurde die Hochbaudienststelle der Justizbehörde mit gleichartigen BHK-Leistungen beauftragt. Diese Leistungen wurden der Hochbaudienststelle mit 1,5 % der anrechenbaren Baukosten vergütet.
- Wahrnehmung der BHK-Leistungen durch Private*
129. Die Behörden haben diese Vereinbarungen in eigener Zuständigkeit geschlossen. Eine Begründung für die Angemessenheit dieser Vergütungsansätze war in den Akten nicht enthalten. Die Honorarbewertung ist bei gleichartigen Leistungen unterschiedlich erfolgt. Bei den geprüften Fällen wurde die Vergütung der BHK-Leistungen prozentual auf die anrechenbaren Baukosten bezogen.
- Unterschiedliche Honorarbewertung*

### **Höhe der Honoraransätze**

130. Der Honoraransatz von 0,8 % für die BHK-Leistungen wurde bei Bauvorhaben mit Baukosten von 10 Mio DM angewendet. Bei anderen Bauvorhaben wurde der Ansatz von 1,5 % unabhängig von der Höhe der Baukosten der jeweiligen Gebäude zugrunde gelegt. In allen Fällen erhöhte sich das Honorar entsprechend der Höhe der Baukosten linear. Die Erfahrung zeigt, dass sich der zu erbringende Leistungsumfang mit einer Erhöhung der Baukosten nur unwesentlich verändert. Dieser Umstand wird z.B. in der Honorartafel für die Honorierung der BM-Leistungen durch einen Degres-
- Einführung eines Degressionsfaktors statt linearer Erhöhung*

sionsfaktor berücksichtigt. Danach reduziert sich der Honoraransatz von 3,5 % bei Kosten von 10 Mio DM auf 1,6 % bei Kosten von 100 Mio DM, also auf fast die Hälfte. Im Vergleich zu diesen Regelungen ist ein konstanter Ansatz bei den BHK-Leistungen nicht leistungsgerecht.

131. Wäre bei den Vertragsvereinbarungen für die Vergütung der BHK-Leistungen für steigende Baukosten ein entsprechender Degressionsfaktor eingeführt worden, hätten beispielsweise für die vier geprüften Maßnahmen der BWF die Honorare von insgesamt 1,95 Mio DM um rd. 0,4 Mio DM gesenkt werden können.

### **Bewertung durch den Rechnungshof**

132. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass der Bauherr die Budgetverantwortung trägt und für die Veranschlagung und Bereitstellung von Haushaltsmitteln mit globaler Zweckbestimmung zuständig ist. Er soll die verfügbaren Mittel sparsam, wirtschaftlich und auskömmlich zur Erfüllung des Budgetzwecks einsetzen (VV-Bau Nr. 2.1.1). Die Vergabe der BHK-Leistungen und die Honorarvereinbarungen trugen diesem Grundgedanken nicht ausreichend Rechnung. Die Prüfung hat gezeigt, dass vom Grundsatz der VV-Bau zur Wahrnehmung der BHK-Leistungen durch die Bauherren abgewichen worden ist und bei der Honorierung der BHK-Leistungen, die an Dritte vergeben wurden, noch Einsparungen möglich sind.
133. Der Rechnungshof hat empfohlen, das Grundprinzip der VV-Bau, die BHK-Leistungen durch den Bauherren wahrzunehmen, künftig grundsätzlich einzuhalten. Sollten Teile der BHK-Leistungen weiterhin auf Dritte übertragen werden, muss im Zusammenwirken mit der Baubehörde und der Finanzbehörde im Rahmen der ihnen in der VV-Bau vorgegebenen Aufgaben eine Honorarvorgabe, die einen Degressionsfaktor berücksichtigt, entwickelt werden.

*Honorartabelle  
entwickeln*

### **Stellungnahme der Behörden**

134. Die BWF hält zwar im Hinblick auf die besondere Situation der Hochschulen und der Behörde die Wahrnehmung von Teilen der BHK-Leistungen durch die Baudienststelle für sinnvoll, weil mit den gleichzeitig von der Baudienststelle übernommenen BM-Leistungen eine Bündelung der Leistungen erreicht würde. Sie sagte aber zu, die Notwendigkeit der Vergabe von Teilen der BHK-Leistungen überprüfen zu lassen. Der Vorschlag, Honorarvorgaben für die BHK-Leistungen in Anlehnung an die Degression bei der Honorartabelle für BM-Leistungen zu erarbeiten, wird von der BWF mitgetragen. Für den Fall einer Vergabe an Dritte müssten mit der für solche Querschnittsaufgaben zuständigen Baubehörde und Finanzbehörde Regelungen erarbeitet werden. Über das Ergebnis werde der Rechnungshof unterrichtet.

*Einvernehmen mit  
den Behörden*

135. Die Justizbehörde teilt generell die Auffassung des Rechnungshofs. Bei Regelvorhaben würde sie bei Baumaßnahmen des Strafvollzugs die BHK-Leistungen nicht von der Baudienststelle, sondern durch eigene Kräfte wahrnehmen lassen. Die Wahrnehmung von BHK-Leistungen durch ihre Mitarbeiter sei jedoch abhängig von dem vorhandenen Bauvolumen und der Personalkapazität. Im Übrigen würde künftig in vergleichbaren Fällen die Budgetsteuerung und -verantwortung in der vom Rechnungshof dargestellten Weise vorgenommen.

## **Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung**

### **Erläuterungen bei der Globalveranschlagung von Schulbauinvestitionen**

**Seit die Investitionen für Schulbauten nicht mehr als Einzelmaßnahmen, sondern in Globaltiteln veranschlagt werden, ist die Transparenz der Mittelverwendung deutlich verringert.**

**Die Erläuterungen zu den Schulbauinvestitionen sind deshalb zu verbessern. Die jährliche Aktualisierung der Angaben würde zur Haushaltsklarheit beitragen.**

#### **Ausgangslage**

136. Für die Erläuterungen von globalveranschlagten Hochbauinvestitionen sind folgende Vorgaben zu beachten:
- Nach § 17 LHO sind Ausgaben nach Zwecken getrennt zu veranschlagen und soweit erforderlich zu erläutern.
  - Die in das Baubudget eingestellten Maßnahmen sind kurz in einer für die sachliche und finanzielle Beurteilung ausreichenden Form aufzulisten.<sup>1</sup>
  - Mit der Einführung von „PROBAU“ im Jahre 1995 wurde festgelegt, dass nach Ablauf eines Haushaltsjahres dem Haushaltsausschuss über die Verwendung der globalveranschlagten Hochbaumittel berichtet werden soll.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> vgl. Nr. 2.2.6 der VV-Bau i.V.m. § 17 LHO und den dazu erlassenen VV

<sup>2</sup> vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 14/3311 vom 29.12.1992

Damit hat der Senat gegenüber dem Haushaltsausschuss eine Berichtspflicht.<sup>3</sup> Die Berichterstattung erfolgt gegenwärtig in den Erläuterungen zum Haushaltsplan, in denen z.B. die BSJB die in Globaltiteln veranschlagten Schulbaumaßnahmen einzeln auführt. Außerdem werden die Fachausschüsse im Rahmen der sog. Halbjahresberichte durch den Senat über maßgebliche Veränderungen zu der ursprünglichen Planung unterrichtet.

*Behörden haben  
Berichtspflicht  
über Verwendung  
von Mitteln*

## **Feststellungen**

137. Der Rechnungshof hat die Globalveranschlagung von Schulbauinvestitionen geprüft.<sup>4</sup> Er hat festgestellt, dass die Erläuterungen in den Haushaltsplänen nicht immer hinreichend aktualisiert sind:
- Es werden die Kosten zum Zeitpunkt der erstmaligen Veranschlagung angegeben und nicht fortgeschrieben.
  - Beispielsweise sind in den Erläuterungen für 1999 bei einer Grunderneuerungsmaßnahme die Kosten nach der Bau- und Kostenunterlage mit 5.583.000 DM angegeben. Die tatsächlichen Kosten nach Fertigstellung betragen jedoch 3.695.000 DM.
  - In vielen Fällen sind Maßnahmen seit mehreren Jahren fertiggestellt. Trotzdem werden sie weiterhin als laufende Baumaßnahmen aufgeführt.
  - Beispielsweise wurde eine Schulerweiterung in den Erläuterungen zum Haushaltsplan 2000 aufgeführt, die bereits 1997 fertiggestellt wurde.
  - Oft werden auch zwischenzeitliche Änderungen des Bauprogramms nicht dargestellt.
  - So wurden z.B. die nachträgliche Neugestaltung eines Schulhofes, bei einer anderen Schule die Reduzierung des Bauvolumens um eine Gebäudeachse, nicht erläutert.

## **Empfehlungen**

138. Die Darstellung der Schulbaumaßnahmen und deren Kostenentwicklung muss transparenter und aktueller werden. Insbesondere im Rahmen von Budgetierung und Globalisierung sollte bei Investitionsvorhaben die Kostenkontrolle verbessert werden. Für die Beratungen in der Bürgerschaft ist es geboten, dass bei den Maßnahmen die Veränderungen gegenüber dem Vorjahr erläutert werden. Ferner sollten die aktuellen voraussichtlichen Gesamtkosten aufgelistet werden, auch wenn diese noch nicht endgültig sind. Dadurch würde dem Grundsatz der Haushaltsklarheit entsprochen.

*Transparenz der  
Kostenentwicklung  
verbessern*

*Aktuelle  
voraussichtliche  
Gesamtkosten*

<sup>3</sup> vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 15/2400 vom 24.11.1994, Bericht des Haushaltsausschusses zum Haushaltsplan-Entwurf 1995, Tz. 314 „Globalisierte Veranschlagung der Hochbauinvestitionen“

<sup>4</sup> vgl. auch den Beitrag „Investitionsausgaben für Grünanlagen“ (Tzn. 429 bis 438)

139. Als weitere Verbesserung in der Berichterstattung sollten die geplanten Maßnahmen zwar in Kurzform, aber konkreter als bisher erläutert werden (äußere Grunderneuerung: z.B. mit der Kurzbezeichnung Dach, Fassade oder Fenster, bzw. innere Grunderneuerung: z.B. mit der Kurzbezeichnung Installationen, Heizung oder Sanitär).

Für die Darstellung der Kosten im Haushaltsplan - siehe Tabelle - sollten gegenüber der bisherigen Praxis die „Voraussichtliche Gesamtkosten“ und in Klammern „Gesamtkosten Bau- und Kostenunterlage DIN 276“ aufgenommen werden. Außerdem sollten die Angaben über die bereits finanzierten Kosten „Finanziert *bis* Haushaltsjahr“ und den „Voraussichtlicher Mittelbedarf *im* Haushaltsjahr“ dargestellt werden.

*Erläuterungen konkreter*

**Vorschlag für die Darstellung  
in den Erläuterungen zum Haushaltsplan**

Kurzbezeichnung der Maßnahme	Voraussichtliche Gesamtkosten	Finanziert <i>bis</i> Haushaltsjahr	Voraussichtlicher Mittelbedarf <i>im</i> Haushaltsjahr
	(Gesamtkosten Bau- und Kostenunterlage DIN 276)		
1	2	3	4

140. Fertig gestellte Baumaßnahmen, die weitgehend abgerechnet sind, sollten nach Ablauf der zweijährigen Gewährleistungsfrist bis zur Dokumentation der Abschlussarbeiten nicht mehr in den Erläuterungen einzeln aufgeführt werden. Über diese Maßnahmen kann zusammenfassend berichtet werden.

**Abstimmungsergebnis**

141. Nach den Darlegungen der BSJB ist bereits bei der Überarbeitung der Erläuterungen zum Haushaltsplanentwurf 2001 darauf geachtet worden, dass seit längerem fertig gestellte Maßnahmen nicht mehr aufgeführt werden.

*Hinweis der BSJB auf Verbesserungen*

Außerdem hat die BSJB darauf hingewiesen, dass sie in dem Halbjahresbericht zur Unterrichtung der Fachausschüsse<sup>5</sup> den Investitionshaushalt detaillierter und umfassender erläutert habe, als das in den Vorjahren der Fall gewesen sei.

142. Darüber hinausgehende Vorschläge zu den Erläuterungen bei globalveranschlagten Schulbauinvestitionen in den Haushaltsplänen wurden mit der BSJB und der Finanzbehörde einvernehmlich abgestimmt. Die BSJB wird die Vorschläge des Rechnungshofs bei

*Vorschläge mit der Verwaltung einvernehmlich*

<sup>5</sup> vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/4828 vom 25.09.2000

der Aufstellung des nächsten Haushaltplanentwurfs in den Erläuterungen der Schulbauinvestitionen berücksichtigen.

**Behörde für Schule,  
Jugend und Berufsbildung /  
Behörde für Arbeit,  
Gesundheit und Soziales /  
Senatsamt für  
Bezirksangelegenheiten /  
Bezirksämter**

**Minderjährige unbegleitete  
Flüchtlinge**

**Das Hilfeangebot für minderjährige unbegleitete Flüchtlinge kann verbessert werden. Der Rechnungshof hat angeregt, die bisher auf zwei Behörden verteilten Betreuungsmöglichkeiten bei der für die Jugendhilfe zuständigen Behörde zusammenzuführen.**

**Die Dauer der vorläufigen Unterbringung (Inobhutnahme) muss verkürzt werden.**

**Für junge Flüchtlinge, die keiner Jugendhilfe mehr bedürfen und in Gemeinschaftsunterkünfte überwechseln müssten, sollten entwicklungsgemäße Wohnangebote geschaffen werden.**

**Ausgangslage**

143. Minderjährige unbegleitete Flüchtlinge sind junge Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, die vor Vollendung ihres 18. Lebensjahres ohne eine Aufenthaltsgenehmigung (Visum) allein in die Bundesrepublik Deutschland einreisen. Für die vorläufige Unterbringung sowie die sich anschließende Betreuung der unter 16-jährigen Flüchtlinge ist in Hamburg die Jugendhilfe (Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung - BSJB) zuständig, weil nur bei ihnen ein Hilfebedarf nach dem Achten Buch des Sozialgesetzbuches - Kinder- und Jugendhilfe - (SGB VIII) unterstellt wird. Die Bewilligung dieser Hilfen obliegt den Bezirksämtern. Für die nach Vollendung des 16. Lebensjahres einreisenden Minderjährigen ist hingegen die Behörde für Arbeit, Gesundheit und

*Zuständigkeit der Jugendhilfe nur für unter 16-jährige minderjährige unbegleitete Flüchtlinge*

Soziales (BAGS) zuständig. Sie werden in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht.

144. Die Kosten für den Aufenthalt und die Betreuung der unter 16-Jährigen sind zunächst von Hamburg allein zu tragen. Sie werden - unter Berücksichtigung einer belastungsabhängigen Beteiligung Hamburgs - von anderen Bundesländern nur dann erstattet, wenn die Inobhutnahme oder eine andere Form der Jugendhilfe innerhalb eines Monats nach Einreise in die Bundesrepublik geleistet worden ist. Für die über 16-Jährigen tritt grundsätzlich die Sozialhilfe ein.
145. Ein großer Teil der jungen Flüchtlinge verbleibt für viele Jahre in Hamburg, weil eine Rückführung nicht möglich ist, Abschiebehindernisse bestehen oder dem Asylantrag entsprochen wurde. In dieser Zeit soll minderjährigen unbegleiteten Flüchtlingen - auch mit Blick auf ihre Heimatländer - die Chance auf eine aktive und qualifizierte Entwicklung eröffnet werden.<sup>1</sup>

*Kostenerstattung  
durch andere  
Bundesländer*

### **Inobhutnahme**

146. Die unter 16-jährigen unbegleiteten Flüchtlinge werden zunächst in Erstversorgungseinrichtungen der Jugendhilfe untergebracht (Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII), sofern sie nicht bei Landsleuten Aufnahme finden. In der Erstversorgungseinrichtung soll bei intensiver Hilfestellung ermittelt werden, ob und ggf. welche sozialpädagogische Hilfe angemessen ist. Erforderliche Anschlusshilfen sollen zeitnah realisiert werden. Ein für diese Minderjährigen zu bestellender Vormund klärt, ob eine Rückführung in das Heimatland möglich ist und stellt ggf. einen Asylantrag.

*Erforderliche  
Anschlusshilfen  
zeitnah realisieren*

Die durchschnittliche Verweildauer in den Erstversorgungseinrichtungen ist in den Jahren 1993 bis 1997 stetig von rd. drei auf bis zu zehn Monate gestiegen und in den folgenden Jahren nicht wesentlich gesunken. Das Bundesverwaltungsgericht<sup>2</sup> hat im Zusammenhang mit einem Rechtsstreit über die Kostenerstattung eines anderen Bundeslandes u.a. ausgeführt, dass der Aufenthalt eines ausländischen Minderjährigen nach sechs Monaten regelmäßig zum gewöhnlichen Aufenthalt wird. Spätestens dann ist grundsätzlich eine Hilfe zur Erziehung nach dem SGB VIII zu gewähren.

147. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs ist die lange Verweildauer u.a. darauf zurückzuführen, dass trotz zügiger Bestellung eines Vormunds über die Gewährung von Hilfen zur Erziehung oftmals nicht innerhalb eines halben Jahres entschieden worden ist. Auch sind Minderjährige nach Vollendung des 16. Lebensjahres in den Erstversorgungseinrichtungen verblieben, weil

<sup>1</sup> vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/3583 vom 10.12.1999

<sup>2</sup> Urteil BVerwG 5 C 24.98 vom 24.06.1999

keine geeigneten Unterbringungsangebote außerhalb der Jugendhilfe bereitgestellt wurden oder verfügbar waren.

148. Wegen der übermäßig langen Inobhutnahmen und der damit verbundenen Kostenerstattungspflichten sind bereits rechtliche Auseinandersetzungen zwischen Bundesländern geführt worden. In der BSJB sind Überlegungen angestellt worden, während des Aufenthalts in der Erstversorgungseinrichtung die Inobhutnahme in Hilfen zur Erziehung nach § 34 SGB VIII (stationäre Wohnformen) umzuwandeln. Eine Verlängerung der durchschnittlichen Verweildauer soll damit nicht verbunden sein.

Inobhutnahmen dienen nach den Intentionen des SGB VIII als vorläufige und kurzfristige Maßnahmen zur Krisenintervention. Der Rechnungshof hält deshalb die von der BSJB erwogene Umwandlung für nicht geeignet, die Verweildauer zu verkürzen. Vielmehr sollte es Ziel sein, so früh wie möglich eine Klärung des eventuellen Hilfebedarfs herbeizuführen und den Aufenthalt in der Erstversorgungseinrichtung durch eine geeignete Anschlussunterbringung tatsächlich zu beenden.

*Verweildauer in den Erstversorgungseinrichtungen reduzieren*

Die BSJB hat darauf hingewiesen, dass die durchschnittliche Verweildauer in Erstversorgungseinrichtungen im Jahre 2000 nur noch 5,9 Monate betragen habe. Im Übrigen seien alle Beteiligten bemüht, den Aufenthalt möglichst kurz zu halten.

## **Anschlussunterbringung**

149. Nach Beendigung der Inobhutnahme kommen folgende Anschlussunterbringungen in Betracht:

- Jugendwohnungen oder Bezirkliche Jugendwohnungen als Hilfen zur Erziehung nach dem SGB VIII bei Betreuungs- und Erziehungsbedarf,
- Jugendpensionen als spezielle Gemeinschaftsunterkünfte bei erhöhtem Beratungs- und Betreuungsbedarf,
- Gemeinschaftsunterkünfte, wenn kein besonderer Betreuungsbedarf besteht.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Betreuungsschlüssel und die durchschnittlich entstehenden Kosten dieser Angebote pro Tag:<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/4301 vom 02.06.2000

Unterbringungsart	Betreuungs- schlüssel	Kosten pro Tag
Jugendwohnung	1 : 2,15	214 DM
Bezirkliche Jugendwohnung	1 : 8	112 DM
Jugendpension	2 : 25	92 DM
Gemeinschafts- unterkünfte (ohne Betreuungs- aufwand)	1 : 175	33 DM

Demgegenüber sind für die Betreuung und den Lebensunterhalt in der Erstversorgung - bei einem Betreuungsschlüssel von 1 : 4,5 - täglich rund 164 DM aufzuwenden.

150. Bei einem Wechsel von der Erstversorgungseinrichtung in eine Bezirkliche Jugendwohnung beschränkt sich der Erstattungsanspruch Hamburgs an die anderen Bundesländer auf die von der Jugendhilfe finanzierte Betreuung. Die aus Mitteln der Sozialhilfe bzw. des Globalfonds für Flüchtlinge<sup>4</sup> bereitgestellten Aufwendungen für Unterkunft und Lebensunterhalt sind nicht erstattungsfähig. Die BSJB ist in Überlegungen eingetreten, inwieweit bei gleich bleibenden Standards die Bezirklichen Jugendwohnungen als ausschließliche Angebote der Jugendhilfe zweckmäßig sind.
151. Auch in den von der BAGS finanzierten Jugendpensionen werden junge Menschen ab dem 16. Lebensjahr von sozialpädagogischen Fachkräften betreut. Obwohl generell nur für unter 16 Jahre alte unbegleitete Flüchtlinge ein Hilfebedarf angenommen wird, erhalten in der Praxis durchaus auch über 16-Jährige Hilfen zur Erziehung. Angesichts dieser Sachlage hat der Rechnungshof die Frage aufgeworfen, ob nicht auch die Jugendpensionen dem Angebot der Jugendhilfe zuzuordnen sind. Dann könnte, ohne dass dies zu einer Erhöhung des Betreuungsstandards führen müsste, die Auslastung noch besser gesteuert werden. Im Übrigen entstünden dann auch Kostenerstattungsansprüche Hamburgs gegenüber anderen Bundesländern.

Die BAGS geht zwar bisher davon aus, dass eine erhöhte Beratungs- und Betreuungsnotwendigkeit, jedoch kein erzieherischer Bedarf - wie bei den Hilfen zur Erziehung - gegeben ist. Die BSJB und die BAGS haben aber erklärt, dass sie die Umwandlung von Jugendpensionen in Angebote der Jugendhilfe prüfen und dazu in gemeinsame Gespräche eintreten würden.

<sup>4</sup> Einzelplan 4, Kapitel 4700 Z 61 „Betriebskonto für Aussiedler, Asylbewerber und Flüchtlinge“

152. Hilfen zur Erziehung (§§ 27 ff. SGB VIII) sind zu beenden, wenn die Voraussetzungen nach Maßgabe der Globalrichtlinie Nr. J 8/99 vom 31.08.1999<sup>5</sup> nicht mehr vorliegen. Da sich in der Regel eine Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft anschließen muss, fallen den sozialpädagogischen Fachkräften die Entscheidungen nicht immer leicht, die Hilfen zur Erziehung zu beenden. Sie vertreten die Auffassung, dass der Erfolg der geleisteten Jugendhilfe beeinträchtigt werden könnte, wenn die jungen Menschen in einer Gemeinschaftsunterkunft leben müssen. Auch die Enquete-Kommission hat in ihrem Bericht „Jugendkriminalität und ihre gesellschaftlichen Ursachen“<sup>6</sup> u.a. zum Ausdruck gebracht, dass die Unterbringung in Erwachsenenunterkünften die Jugendlichen teilweise überfordere und möglicherweise Kontakte fördere, durch die Jugendliche negativ beeinflusst werden.

*Beendigung der Hilfen zur Erziehung*

Der Rechnungshof hat deshalb angeregt, für junge Flüchtlinge, die keiner Jugendhilfe mehr bedürfen und in Gemeinschaftsunterkünften überwechseln müssten, entwicklungsgemäße Wohnangebote zu schaffen. Dass dies möglich ist, zeigen die Initiativen von zwei Bezirksamtern. Sie haben bereits seit 1997/98 alternative Wohnformen geschaffen, in denen junge Menschen separat wohnen können. Die dortigen Erfahrungen zeigen, dass mit derartigen Wohnangeboten auch der Lernerfolg junger Flüchtlinge besser gewährleistet werden könnte.

*Schaffung entwicklungsgemäßer Wohnangebote*

Das SfB und die BAGS haben erklärt, dass die Anregung, alternative Wohnangebote für junge Flüchtlinge zu schaffen, zurzeit wegen der erhöhten Zuwanderung älterer Flüchtlinge nicht verfolgt werden könne, aber später aufgegriffen werden solle.

## **Pflegestellen**

153. Erhalten minderjährige unbegleitete Flüchtlinge, die von Landsleuten aufgenommen wurden, später Hilfen zur Erziehung, entsteht kein Kostenerstattungsanspruch, wenn die Ausschlussfrist von einem Monat verstrichen ist. Der Rechnungshof hat gebeten zu ermitteln,

- wie viele minderjährige unbegleitete Flüchtlinge bei verwandten oder bekannten Landsleuten leben,
- für wie viele zunächst bei Landsleuten untergebrachte junge Flüchtlinge später Hilfen zur Erziehung gewährt wurden.

In Abhängigkeit von den Prüfungsergebnissen und unter Abwägung der finanziellen Folgen hat der Rechnungshof angeregt, die Unterbringung bei Landsleuten - wie auch z.B. im Bundesland

*Ausgestaltung der Unterbringung bei Landsleuten als Hilfen zur Erziehung (Pflegestellen)*

<sup>5</sup> und dazu erlassener Verfahrensregelungen, vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/4918 vom 10.10.2000

<sup>6</sup> vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/4000 vom 11.05.2000

Hessen - als Hilfen zur Erziehung nach § 33 SGB VIII (Pflege-  
stelle) auszugestalten. Dies setzt aber voraus, dass für die  
Unterbringung bei Landsleuten grundsätzlich eine Pflegeerlaubnis  
erteilt werden kann. Der Rechnungshof hat außerdem darauf  
hingewiesen, dass mit der Einrichtung solcher Pflegestellen ein  
Kostenerstattungsanspruch gegen ein anderes Bundesland  
begründet wird und auch bei einem Wechsel innerhalb der Hilfen  
zur Erziehung erhalten bleibt. Bei einem Verbleib in der  
Pflegestelle wäre der Aufwand gegenüber dem für Hilfen zur  
Erziehung nach § 34 SGB VIII zudem um rd. 75 % geringer.

Die BSJB hat erklärt, sie werde in eine Prüfung eintreten, ob die  
Unterbringung bei Landsleuten in geeigneten Fällen als Pflege-  
stelle ausgestaltet werden könne und über das Ergebnis berichten.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abge-  
schlossen.

## **Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung / Senatsamt für Bezirksangelegenheiten / Bezirksämter**

### **Zuwendungen nach dem Landesjugendplan**

**Der Landesjugendplan als Richtlinie zur  
Förderung freier Träger muss insgesamt  
aktualisiert werden.**

**Die Bearbeitung der Zuwendungen in den  
Bezirksämtern kann durch organisatorische  
Veränderungen und Arbeitshilfen optimiert  
werden.**

**Für eine verbesserte Erfolgskontrolle sollten  
die Beschreibungen der Zweckungszwecke  
nach einheitlichen Grundsätzen systemati-  
siert werden.**

**Die öffentliche Bekanntgabe von Projekten  
würde die Angebotsvielfalt und den Wett-  
bewerb unter den Trägern fördern und so zu  
einem wirtschaftlichen Mitteleinsatz beitra-  
gen.**

154. Freien Trägern der Jugendhilfe werden für die Kinder- und Jugendarbeit, die Jugendsozialarbeit und den erzieherischen Jugendschutz Zuwendungen gewährt. Die Förderung erfolgt durch die Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung (BSJB) und die Jugendämter der Bezirksämter aufgrund von Rahmenezuweisungen aus dem Einzelplan der Fachbehörde.<sup>1</sup> Der Landesjugendhilfeausschuss wird bei grundsätzlichen Angelegenheiten beteiligt; in den Bezirksämtern entscheiden die Jugendhilfeausschüsse über die konkrete Verwendung der bereitgestellten Haushaltsmittel. Die BSJB steuert die Bezirksämter fachlich über die Globalrichtlinie J4/99 „Kinder- und Jugendarbeit/Jugendsozialarbeit in den Bezirken“.

### **Förderrichtlinie Landesjugendplan**

155. Der Landesjugendplan legt bisher als gemeinsame Förderrichtlinie Gegenstand und Ziele der Förderung von Maßnahmen freier Träger fest. Neben einem Teil mit allgemeinen Hinweisen besteht er aus der „Förderung von Maßnahmen durch die Fachbehörde“ und „Förderung von Maßnahmen durch die Bezirksämter“. Er ist zuletzt durch Bekanntmachung im Amtlichen Anzeiger Nr. 22 vom 31.01.1989 veröffentlicht worden. Durch die zwischenzeitlich eingetretenen Veränderungen u.a. des Jugendhilferechts und der Zuwendungsvorschriften ist er nicht mehr aktuell. Die BSJB hat einen Teil im Jahr 1998 bereits neu geregelt und will die sie betreffenden übrigen Teile in einer eigenen Förderrichtlinie ebenfalls anpassen. Die Bezirksämter haben für ihren Teil bisher keine Überarbeitung vorgesehen. Sie haben sich für die Beibehaltung einer gemeinsamen Richtlinie ausgesprochen.

*Landesjugendplan  
nicht mehr aktuell*

156. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass die Förderung der freien Träger auch weiterhin nach einheitlichen Maßstäben und Verfahrensgrundsätzen erfolgt. Nur so können die notwendige Transparenz verbessert, Planungssicherheit für die beteiligten Träger gewährleistet und die Einheitlichkeit der Fördermaßstäbe dokumentiert werden. Der Rechnungshof hat angeregt, den Landesjugendplan den veränderten Rahmenbedingungen anzupassen und ihn trotz unterschiedlicher Zuständigkeiten von Fachbehörde und Bezirksämtern als gemeinsame Förderrichtlinie neu zu erlassen.

*Förderrichtlinie  
gewährleistet  
Transparenz und  
Planungssicherheit*

### **Zuwendungsbearbeitung in den Bezirksämtern**

157. Mit der Neuorganisation der Jugendämter in den Jahren 1997/98 sind deren Zuständigkeitsbereiche in regionale Außenstellen aufgeteilt worden. In drei Jugendämtern ist die verwaltungsmäßige Zuwendungsbearbeitung weiterhin zentral organisiert, während sie in den übrigen dezentral wahrgenommen wird. Hier nehmen die

---

<sup>1</sup> Zuwendungen 1999: rd. 18 Mio DM durch die BSJB, rd. 27 Mio DM durch die Bezirksämter

Mitarbeiter in der Regel weitere Verwaltungsaufgaben wahr, weil die Anzahl der Förderfälle nur Teile von Stellen bindet.

158. Insbesondere bei der weitgehend dezentralisierten Zuwendungsbearbeitung bestehen z.T. erhebliche Probleme. So ist u.a. die Vertretung der Sachbearbeiter überwiegend nicht gewährleistet und aufgrund der Entfernung der jeweiligen Außenstellen zueinander nur schwer zu organisieren. Stellenbeschreibungen für diese Mischarbeitsplätze sind nicht vorhanden. Es haben sich sogar unterschiedliche Bearbeitungsabläufe im Antrags-, Bewilligungs- und Verwendungsnachweisverfahren innerhalb eines Jugendamtes entwickelt. Der Rechnungshof hat deshalb für diese Bezirksämter eine Überprüfung mit dem Ziel angeregt, zur zentralen Aufgabenwahrnehmung zurückzukehren. Dadurch wären u.a. die Abläufe für die freien Träger gleichartig und überschaubar. Außerdem könnten sich durch die Zusammenlegung Synergieeffekte ergeben.

*Mängel der ver-  
waltungsmäßigen  
Zuwendungs-  
bearbeitung*

159. Geeignete Hilfen (z.B. in Form von Arbeitsanweisungen) stehen den Mitarbeitern nicht zur Verfügung. Auch lassen die festgestellten Bearbeitungsmängel (z.B. unzureichende Dokumentation, nicht eingehaltene Verwaltungsvorschriften) ein erhebliches Einarbeitungs- und Fortbildungsdefizit der Mitarbeiter erkennen. Deshalb hat der Rechnungshof angeregt, für die Bearbeitung der Zuwendungen eine Dienstanweisung zu erlassen, die über den Landesjugendplan hinaus für alle von den Bezirksämtern gewährten Zuwendungen gelten sollte. Dies würde insbesondere einheitliche und nachvollziehbare Verwaltungsabläufe sowie eine bessere Fach- und Dienstaufsicht ermöglichen.

*Dienstanweisung  
für die Zuwen-  
dungsbearbeitung  
erforderlich*

## **Erfolgskontrolle**

160. Mit den im Jahre 1997 neu gefassten Zuwendungsvorschriften soll u.a. erreicht werden, dass die Wirksamkeit der Förderung nachhaltiger kontrolliert wird. Dafür ist es erforderlich, operable Ziele und - soweit möglich - messbare Leistungen zu definieren. Dementsprechend ist der Zweck der Zuwendungszweck auf der Grundlage von fachlichen Konzepten der freien Träger hinreichend konkret in Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den Trägern zu beschreiben. Entsprechende Anforderungsmerkmale sind für die Bezirksämter in der Globalrichtlinie J4/99 dargestellt.

*Zweckbeschrei-  
bungen als  
Grundlage für  
Erfolgskontrollen*

Die BSJB und die Bezirksämter haben zwar Leistungsbeschreibungen (Zweckbeschreibungen) für die geförderten Projekte erstellt, die auch fortgeschrieben und zum Bestandteil der Zuwendungsbescheide gemacht werden. Sie sind aber bei grundsätzlich gleicher Zielrichtung der geförderten Projekte in Inhalt und Darstellung sehr unterschiedlich, z.T. unnötig ausführlich und dadurch unübersichtlich sowie mit Ausführungen zum fachlichen Konzept der Träger überfrachtet. Dadurch sind Vergleiche zwischen den Projekten erschwert. Die mit den Verwendungsnachweisen einzureichenden Sachberichte, die ins-

besondere Aussagen zum Erfolg eines Projektes ermöglichen sollen, sind zudem bisher nicht auf Systematik und Inhalt der Zweckbeschreibungen abgestellt, so dass ein Abgleich mit den dort gesetzten Maßstäben kaum möglich ist.

161. Der Rechnungshof hat die BSJB und die Bezirksämter gebeten, einvernehmlich eine weitgehende Systematisierung und Standardisierung vergleichbarer Teile der Zweckbeschreibungen herzustellen. Auch hat er angeregt, mit den Zuwendungsempfängern zu vereinbaren, dass sie ihre Sachberichte an den Zweckbeschreibungen ausrichten. Hierdurch ließen sich die Grundlagen für eine Zielerreichungskontrolle verbessern, eine Vereinheitlichung erreichen und Erfolgskontrollen wirtschaftlicher gestalten. Darüber hinaus sollten Kennzahlen (z.B. Auslastung, Kosten pro Teilnehmer) als Steuerungsgrundlagen entwickelt werden, die sich auch für überbezirkliche Vergleiche eignen.

*Zweckbeschreibungen und Sachberichte harmonisieren*

### **Überprüfung der Förderungen und öffentliche Bekanntgabe von Projekten**

162. Schwerpunkt der Förderung nach dem Landesjugendplan sind Zuwendungen an freie Träger für auf Dauer angelegte Projekte. Der Kreis der Zuwendungsempfänger hat sich im Laufe der Jahre verfestigt. Nur vereinzelt sind neue Träger in die Förderung aufgenommen worden oder interne Umschichtungen bei einzelnen Trägern erfolgt. Eine grundsätzliche Überprüfung der Notwendigkeit der Förderung (§ 23 LHO) ist nicht regelhaft vorgenommen worden. Der Rechnungshof hat auf diese Prüfungsverpflichtung hingewiesen, auch weil sich die Rahmenbedingungen für die geförderten Projekte und Maßnahmen im Verlauf der Jahre z.T. verändert haben. Die gesetzlich vorgeschriebene Jugendhilfeplanung bietet insbesondere den Bezirksämtern die Chance, mit konzeptionellen Planungen Veränderungen einzuleiten und die Förderungen auf eine neue Grundlage zu stellen.<sup>2</sup>

*Weitgehend verfestigte Trägerstruktur*

163. Mit einer lediglich inhaltlichen Anpassung der auf Dauer geförderten Projekte wird aber dem Anspruch einer bedarfsgerechten Entwicklung in der offenen Kinder- und Jugendarbeit nicht hinreichend entsprochen. Der Rechnungshof hält deshalb ein Verfahren für erforderlich, das es ermöglicht,

- effiziente Angebote von Trägern in einer Region auch in anderen Regionen zu fördern, wenn sich die dortigen Träger mit ihren Projekten nicht genügend flexibel zeigen und
- Träger mit vorteilhafteren Angeboten zu gewinnen.

*Vielfalt fördern und Flexibilität entwickeln*

---

<sup>2</sup> vgl. Abschnitt IV, Ziff. 9 der Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/5079 vom 15.11.2000 „Antrag betr. Empfehlungen der Enquete-Kommission „Jugendkriminalität“ (Drs. 16/4000)

Der Rechnungshof hat die BSJB und die Bezirksämter gebeten zu prüfen, inwieweit neue bzw. inhaltlich den veränderten Rahmenbedingungen angepasste Förderabsichten öffentlich bekannt gegeben werden können. Mit einer derartigen Bekanntgabe würde sowohl dem Wettbewerbsgedanken Rechnung getragen als auch die Wirtschaftlichkeit bei der Vergabe öffentlicher Mittel gestärkt werden.<sup>3</sup>

## **Weiteres Vorgehen**

164. Die beteiligten Behörden haben dem Rechnungshof folgende Maßnahmen zugesagt:
- Die Förderrichtlinie wird den aktuellen Erfordernissen angepasst; wegen der unterschiedlichen Auffassungen zur Beibehaltung einer gemeinsamen Förderrichtlinie wird eine Entscheidung herbeigeführt.
  - Die Bezirksämter werden die Organisation der verwaltungsmäßigen Zuwendungsbearbeitung überprüfen und für die Bearbeitung von Zuwendungen eine verbindliche Regelung schaffen.
  - Zur Verbesserung der Erfolgskontrolle wird angestrebt, die Zweckbeschreibungen zu systematisieren und zu standardisieren, sie zwischen allen Beteiligten abzustimmen und mit den freien Trägern eine darauf abgestellte Form der Sachberichterstattung zu vereinbaren.
  - Neue Projekte sollen nach Möglichkeit grundsätzlich bekannt gemacht werden, bestehende Projekte dann, wenn dies aus fachlichen und wirtschaftlichen Gründen vertretbar ist.

## **Behörde für Wissenschaft und Forschung / Universität Hamburg**

### **Nutzung von IuK-Technik in der Universitätsverwaltung**

**Bei der Nutzung der IuK-Technik in der Universitätsverwaltung ist es zu Fehlentwicklungen gekommen. Der Umfang der IuK-Nutzung ist zu gering, vorhandene IuK-Verfahren werden nicht flächendeckend eingesetzt, un-**

---

<sup>3</sup> vgl. Jahresbericht 2000, Tzn. 415 bis 421

**terschiedliche Verfahren für gleiche Zwecke vorgehalten und veraltete Verfahren weiter betrieben.**

**Die konzeptionelle Planung des luK-Einsatzes muss verbessert, der luK-Betrieb verstärkt rationalisiert und die Kostentransparenz erhöht werden.**

## **Stand der Nutzung von luK-Technik**

165. Die Universität Hamburg hat in den letzten Jahren die Nutzung der luK-Technik im wissenschaftlichen Bereich wie auch zur Unterstützung der administrativen Aufgaben ausgebaut. Für Investitionen in die luK-Technik der Universitätsverwaltung werden jährlich rd. 0,4 Mio DM, für den Betrieb rd. 1,1 Mio DM und für das Fachpersonal rd. 0,9 Mio DM ausgegeben. Dieses Finanzvolumen wird in den nächsten Jahren voraussichtlich weiter wachsen.

## **Fehlentwicklungen**

### **Unzureichende Nutzung der luK-Technik**

166. Der Umfang der Nutzung von luK-Technik zur Unterstützung der Verwaltungsaufgaben in der Universität ist noch zu gering. So wird etwa die umfangreiche Wählerkartei im Wahlamt teilweise noch manuell geführt. Auch die relativ aufwendige Personalbearbeitung für stundenweise Beschäftigte in den Fachbereichen wird nicht durch luK-Technik unterstützt. Ein vorhandenes automatisiertes Stellenverwaltungsverfahren wird nur im Personalreferat, nicht jedoch in den ebenfalls für die Bearbeitung von Stellenangelegenheiten zuständigen Fachbereichsverwaltungen eingesetzt. Weitere luK-Verfahren kommen nur in einigen Fachbereichen zum Einsatz, obwohl sie auch in den anderen Fachbereichen wirtschaftlich genutzt werden könnten.

*Manuelle Tätigkeiten  
statt luK-Einsatz*

167. Ferner setzt die Universitätsverwaltung teilweise für gleichartige Aufgaben unterschiedliche technische Systeme und luK-Verfahren ein; beispielsweise gibt es für die Erstellung der Lehrveranstaltungspläne und Vorlesungsverzeichnisse in verschiedenen Fachbereichen insgesamt vier unterschiedliche technische Lösungen.

*Unterschiedliche  
Lösungen für  
gleichartige  
Aufgaben*

Dies führt zu Doppelarbeit und damit zu vermeidbarem Mehraufwand, insbesondere für Schulung und Betreuung. Auch erschweren die verschiedenartigen Verfahren die anstehende Rationalisierung durch Automation (vgl. Tz. 181).

## Veraltete IuK-Verfahren

168. In der Universitätsverwaltung werden noch mehrere IuK-Verfahren eingesetzt, die vor mehr als zwanzig Jahren - auf der Grundlage der seinerzeit üblichen Großrechnerstrukturen - entwickelt wurden und inzwischen technologisch veraltet sind. Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs aus anderen Behörden der hamburgischen Verwaltung haben gezeigt, dass derartige „Altverfahren“ häufiger zu Verzögerungen in den Geschäftsprozessen und auch zu höheren Kosten führen.<sup>1</sup>

*Einsatz veralteter Verfahren*

Dringend notwendig ist es zum Beispiel, ein seit 25 Jahren bestehendes Verfahren für die Abwicklung der Wahlen zu den Gremien der akademischen Selbstverwaltung zu modernisieren, weil es den heutigen fachlichen Anforderungen nicht mehr gerecht wird. Auch das IuK-Verfahren Examens-Operations-System, das ebenfalls vor mehr als 20 Jahren entwickelt wurde, stellt nur noch IuK-Teilfunktionen zur Verfügung. Diese sollten baldmöglichst in das bereits existierende Nachfolgeverfahren integriert werden, damit auf die gegenwärtige Parallelität zweier unterschiedlicher Verfahren verzichtet werden kann.

## Begrenzte Nutzung neuer technischer Möglichkeiten

169. Die Ausstattung der Universitätsverwaltung mit modernen Kommunikations- und übergreifenden Datenhaltungssystemen ist zu verbessern. Die bisherige Ausstattung von nur 25 % der Beschäftigten der Präsidialverwaltung mit einem Anschluss für elektronische Post (e-mail) sollte deutlich erhöht werden. Zudem müssten mehr Zugänge zum Internet und insbesondere zum verwaltungsisernen Intranet bereitgestellt werden, um ein breiteres Informationsspektrum für die tägliche Arbeit sowie vereinfachte Kommunikationsmöglichkeiten zu erschließen. Zusätzliche Telekommunikationsfunktionen (z.B. Rufumleitungen, Mailbox) und Datenhaltungssysteme (z.B. Studentenverwaltung, Lehrveranstaltungsplanung, Geräteverzeichnis u.ä.) könnten die Arbeit erleichtern und beschleunigen.

*Zu geringe Nutzung neuer Technologien*

## Defizite beim Benutzerservice

170. Übermäßig lange Reaktionszeiten, Aufgabenstau und Qualitätsmängel - wie z.B. bei der PC-Wartung - haben Defizite beim IuK-Benutzerservice erkennen lassen. Aus ihnen erwächst zumindest für Teilbereiche der Universitätsverwaltung das Risiko versteckter Kosten und „Nutzungslücken“, die den von der IuK-Technik erwarteten wirtschaftlichen Nutzen schmälern, im ungünstigsten Falle neutralisieren, z.B. durch verzögerte Einführung der Technik, Leerlauf- und Wartezeiten, unsystematisches „Ausprobieren“, un-

*Risiko versteckter Kosten und Nutzungslücken*

<sup>1</sup> vgl. z.B. Jahresbericht 1997, Tz. 171 f.

professionelle Selbsthilfe, unzureichende Ausschöpfung der Rationalisierungspotentiale.<sup>2</sup>

## Schwachstellen bei der Abwicklung von IuK-Vorhaben

171. Die Universitätsverwaltung hat größere IuK-Projekte abgewickelt, ohne sie in der gebotenen Weise durch Steuerung von Zielen, Aktivitäten und Kosten zu „managen“.

Zwar hat sie Projektaufträge erteilt, jedoch nicht die spezifischen Bedingungen für eine Projektorganisation (Projektverantwortliche, ggf. Projektgruppe und Lenkungsgruppe) geschaffen. Nach den Prüfungserkenntnissen des Rechnungshofs aus vergleichbaren Projekten in der hamburgischen Verwaltung<sup>3</sup> führen derartige Versäumnisse bei der Projektabwicklung häufig zu langwierigen Planungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen und verursachen vermeidbare Kosten.

*Mangelndes  
Projektmanagement*

## Fehlende Planungsgrundlagen

172. Es fehlen wichtige Planungsgrundlagen, z.B. eine hinreichend genaue Übersicht zum Gesamtumfang der Ausstattung mit PC. Dies erschwert eine kontinuierliche Planung der Ersatzbedarfe und wirkt sich nachteilig auf die realistische Einschätzung der künftig zu erwartenden (Folge-)Kosten für den IuK-Betrieb und die IuK-Fortbildung aus.

*Unsichere Einschätzung  
von Ersatzbedarfen und  
Folgekosten*

## Zusammenfassende Würdigung

173. Der Rechnungshof hat die Fehlentwicklungen bei der Nutzung der IuK-Technik beanstandet. Die unzureichende Unterstützung von Verwaltungsaufgaben sowie insbesondere der Einsatz veralteter IuK-Verfahren sind unwirtschaftlich und schöpfen potentielle Einsparungen nicht aus. Der Rechnungshof hat empfohlen, alle in der Universitätsverwaltung derzeit noch genutzten „Altverfahren“ auf ihre Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit hin zu überprüfen. Durch verstärkte Nutzung neuer Technologien sollte die Aufgabenerledigung in der Universitätsverwaltung optimiert und damit letztlich auch kostengünstiger gestaltet werden. Einem verbesserten Benutzerservice und einem ziel- und kostenbewussten Projektmanagement sind hohe Priorität einzuräumen, damit Aufgabenstau verringert und Abläufe beschleunigt werden können. Der Rechnungshof hat daher strategische Maßnahmen vorgeschlagen mit dem Ziel, die IuK-Nutzung in der Universitätsverwaltung dauerhaft wirksam und wirtschaftlich zu gestalten (vgl. Tz. 176 f.).

*Notwendige  
Schlussfolgerungen  
für den Abbau von  
Fehlentwicklungen*

<sup>2</sup> vgl. hierzu auch Jahresberichte 1996, Tz. 303 f.; 1997, Tz. 29 f., 2000, Tz. 210 f.

<sup>3</sup> vgl. auch Jahresbericht 1998, Tz. 400 f.

## Reorganisation des IuK-Bereichs

174. Die aufgezeigten Defizite sind der Universitätsverwaltung seit längerem bekannt. Um ihnen zu begegnen, hat sie im Herbst 2000 die Zuständigkeiten für den Einsatz der IuK-Technik im Verwaltungsbereich auf das bisher nur für den Einsatz im wissenschaftlichen Bereich zuständige Regionale Rechenzentrum (RRZ) verlagert. Sie verbindet damit die Erwartung, dass die genannten Fehlentwicklungen bei der IuK-Nutzung schrittweise abgebaut werden können.
175. Diese Maßnahme könnte dazu beitragen, die Nutzung der IuK-Technik im Verwaltungsbereich zu optimieren.<sup>4</sup> Der Rechnungshof hat aufgrund seiner Prüfungserfahrungen in anderen Verwaltungsbereichen jedoch Zweifel, ob die Universitätsverwaltung mit ihren bisher dafür getroffenen Vorbereitungen einer so weitreichenden Organisationsveränderung gerecht geworden ist. Sie hätte der Zuständigkeitsverlagerung zunächst eine Analyse und Bewertung der Ursachen für die bisherigen Defizite voranstellen müssen, um zu vermeiden, dass reformbedürftige Strukturen und Prozesse durch die geplante Verlagerung lediglich „1 zu 1“ in das RRZ übertragen werden. Auch hätte sie zuvor in einem Organisationskonzept die mit der Integration verfolgten Synergieziele, die künftigen, im neuen Geschäftsbereich zu erbringenden Produkte und Leistungen, die Abgrenzung der beiden Geschäftsbereiche und die bei der bisherigen IuK-Stelle noch verbleibenden Aufgaben definieren müssen.

*Reorganisation setzt  
Konzept und  
Ursachenanalyse  
voraus*

## Strategischer Handlungsbedarf

176. Angesichts steigender Fallzahlen, wachsender Komplexität und begrenzter Personalbudgets wird auch die Universitätsverwaltung die Wirtschaftlichkeitspotentiale der neuen Technologien stärker als bisher auszuschöpfen haben.

Der Rechnungshof hat ihr folgende Maßnahmen zur schrittweisen Optimierung der IuK-Nutzung empfohlen:

### Verbesserung von Konzeption und Planung

177. Die Universitätsverwaltung sollte, wie die Behörden der hamburgischen Verwaltung dies seit Jahren tun, eine fachbereichsübergreifende IuK-Konzeption und -Planung erstellen und mit einem Controlling verbinden, um die IuK-Nutzung zielorientiert zu steuern und die festgestellten Fehlentwicklungen abzubauen. Besonders dringlich ist die Erarbeitung einer übergreifenden Netzkonzeption, mit der Lösungen für die beabsichtigte Integration von Verwaltungs- und Wissenschaftsnetz aufgezeigt und bewertet werden.

*Zusammenführung  
von Verwaltungs- und  
Wissenschaftsnetz*

<sup>4</sup> vgl. auch Jahresbericht 2000, Tz. 210 f.

## Erhöhung der Kosten- und Leistungstransparenz

178. Im Rahmen der beabsichtigten Neuorganisation des IuK-Bereiches sollte die Universität die bisher fehlende Transparenz der im Servicebereich tatsächlich erbrachten Leistungen und der eingesetzten Ressourcen herstellen.

Sie sollte deshalb den mit dem Neuen Steuerungsmodell vorgezeichneten Weg beschreiten und das RRZ zu einer universitätsinternen „Service- und Beratungseinheit“ ausbauen, die definierte IuK-Dienstleistungen als „Auftragnehmer“ des für die fachlichen Aufgaben jeweils zuständigen „Auftraggebers“ (Präsidialverwaltung, Fachbereiche, Institute) erbringt.

Nach diesem Modell vereinbaren die „Vertragspartner“ die im Rahmen der IuK-Nutzung zu erbringenden Produkte und Leistungen (z.B. Reaktionszeiten bei Fehlern, Bereitschaftszeiten, Qualität, Umfang und Bezugsbereich der Leistungen, Leistungseinschränkungen und -ausnahmen) und die dafür innerbetrieblich zu berechnenden „Entgelte“. Die Budgetverantwortung liegt dabei grundsätzlich beim Auftraggeber; dem Auftragnehmer werden seine Aufwände im Wege der Kosten- und Leistungsverrechnung erstattet.

*Kontrakte  
erhöhen  
Transparenz*

## Optimierung des Projektmanagements

179. Der Rechnungshof hat der Universitätsverwaltung empfohlen, künftig größere IuK-Vorhaben jeweils als Projekt nach den Projektgrundsätzen<sup>5</sup> durchzuführen und dabei insbesondere

- die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der einzurichtenden Projektstellen klar zu regeln,
- eine hinreichend spezifizierte Projektplanung als Voraussetzung für eine Projektsteuerung und -kontrolle einzuführen,
- Projektdefinitionen auf der Basis operabler Zielbeschreibungen zu erarbeiten sowie
- die Ressourcenbedarfe - insbesondere die Personalbedarfe und -kosten - nachvollziehbar zu ermitteln und auf dieser Grundlage vollständige Kostenbetrachtungen anzustellen.

*Projektdefinition,  
-planung und  
-organisation  
verbessern*

## Rationalisierung durch Automation

180. Der Ausbau der IuK-Anwendungen und die zunehmende Ausstattung mit PC-Arbeitsplätzen stellt die Universitätsverwaltung, nicht zuletzt auch wegen ihrer räumlichen Zersplitterung

---

<sup>5</sup> vgl. "Grundsätze zur Organisation von Projekten in der Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg"; MittVw 1993 Seite 292

und der dadurch bedingten tatsächlichen Wegezeiten, bei der Betreuung der IuK-Technik vor Kapazitätsprobleme.

181. Verbesserte Technologien und die inzwischen nahezu flächendeckende Vernetzung eröffnen nunmehr Möglichkeiten, den IuK-Betrieb durch moderne standortunabhängige Systemverwaltungs-Funktionen - wie z.B. Ferndiagnose/Fernwartung, automatisches Operating und automatische Software-Installation - zu konzentrieren und zu automatisieren. Sie können die Aufwände reduzieren und die Systeme beherrschbarer machen.

*Automation der Systemverwaltung*

Die Universität sollte diese Möglichkeiten nutzen und dabei auf die inzwischen vorliegenden Erfahrungen hamburgischer Behörden zurückgreifen. Sie könnte damit erhebliche Rationalisierungspotentiale besonders dann ausschöpfen, wenn es ihr gelingt, baldmöglichst die problematisierte Variantenvielfalt (vgl. Tz. 167) zugunsten einheitlicher IuK-Verfahren abzubauen.

### **Stellungnahme der Verwaltung**

182. Die Universität stimmt den Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs zu. Die von ihm aufgezeigten Handlungsbedarfe seien vorbehaltlos hilfreich und würden im Rahmen der zur Verfügung stehenden Ressourcen schrittweise umgesetzt.

*Forderungen des Rechnungshofs werden akzeptiert und umgesetzt*

Lediglich hinsichtlich der vom Rechnungshof im Zusammenhang mit der Reorganisation des IuK-Bereichs geforderten Ursachenanalyse macht die Universität geltend, diese sei seinerzeit nicht notwendig gewesen, da letztlich nur bereits bekannte Sachverhalte hätten herausgefunden werden können. Auch die Kritik in Bezug auf das fehlende Organisationskonzept müsse relativiert werden, da zur Minimierung personeller Probleme zunächst an der bestehenden internen Organisation festgehalten werden solle. Erst mittelfristig bestehe die Absicht, im RRZ neue Strukturen zu entwickeln und eine räumliche Zusammenlegung zu betreiben.

### **Bewertung durch den Rechnungshof**

183. Der Rechnungshof begrüßt, dass die Universität seine Vorschläge konstruktiv aufnimmt und zur Grundlage für eine wirksame und wirtschaftliche Nutzung der IuK-Technik in der Universitätsverwaltung machen will. Allerdings lassen weder vermeintliche Klarheit in der Sache noch erwartete personelle Schwierigkeiten eine Ursachenanalyse und ein Organisationskonzept entbehrlich erscheinen. Angesichts der festgestellten Fehlentwicklungen (vgl. Tzn. 166 bis 173) sind konzeptionelle, auf grundlegende Mängelbeseitigung und qualifiziertere Aufgabenerfüllung gerichtete Vorüberlegungen als notwendige Schritte einer systematischen Organisationsarbeit unverzichtbar. Der Rechnungshof hält es für geboten, dass die Universität die beabsichtigte Neustrukturierung

*Neustrukturierung jetzt notwendig*

des erweiterten RRZ auf der Grundlage eines Reorganisationskonzeptes alsbald in die Wege leitet.

Die Erörterungen mit der Behörde sind noch nicht abgeschlossen.

## **Fachbereich Sportwissenschaft**

**Dem Fachbereich Sportwissenschaft sind bei der Wahrnehmung seiner Verwaltungsaufgaben gravierende Mängel unterlaufen. Die relativ geringe Größe des Fachbereichs und die zum Teil seit Jahren ungelösten Fragen bei der Kooperation mit privatrechtlichen Vereinen sollten die Universität veranlassen, die Fachbereichsstruktur zu überdenken.**

**Ein Disziplinarverfahren gegen einen früheren Mitarbeiter ist auch fünf Jahre nach Aufdeckung der Verfehlungen immer noch nicht abgeschlossen. Seit der vorläufigen Dienstenthebung sind dem Beamten Netto-Dienstbezüge von mehr als 200.000 DM ohne Arbeitsleistung zugeflossen.**

### **Gegenwärtige Struktur**

184. Der Fachbereich Sportwissenschaft (FB 19) gehört von der Finanz- und Stellenausstattung her zu den kleinsten FB der Universität. Ihm zugeordnet ist die Betriebseinheit Breitensport (BEB), die mit einem umfangreichen Angebot zum Hochschul-Breitensport den Auftrag des § 3 Abs. 4 Satz 2 Hamburgisches Hochschulgesetz (HmbHG) erfüllt, die sportlichen Interessen der Mitglieder aller hamburgischer Hochschulen, also der Studierenden und des Hochschulpersonals, zu fördern. Darüber hinaus arbeitet der FB eng zusammen mit einer Reihe von privatrechtlichen Vereinen und einer GmbH, die ihrerseits u.a. Sportmöglichkeiten oder sportmedizinische Leistungen für Hochschulmitglieder wie auch für Externe anbieten und personell teilweise eng mit dem FB 19 bzw. der BEB verflochten sind.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Hochschulsport-Förderverein e.V. (HSPF), Institut für Sport- und Bewegungsmedizin e.V., Hamburger Inline-Skatingschule e.V., Hamburger Forum Spielräume e.V., Hochschulsport-GmbH (Alleingesellschafter:HSPF).

## Mängel der gegenwärtigen Struktur

### Strukturprobleme im Verhältnis zu den privatrechtlichen Vereinen

185. Aufgrund der vielfältigen Verflechtungen des relativ kleinen FB 19 mit den privatrechtlichen Einrichtungen üben zahlreiche Fachbereichsangehörige zugleich verantwortliche Funktionen in den Vereinen, z.B. als Vorstand, aus. Die vielfach gemeinsame Nutzung von Ressourcen (Räume, Geräte, z.T. Personal) lässt eine Trennung dienstlicher und außerdienstlicher Verantwortungsbereiche kaum noch zu. Sie begünstigt vielmehr Interessenkollisionen, die nach dem gegenwärtigen Nebentätigkeitsrecht bedenklich sind. Nach § 63 Hamburgisches Beamtenengesetz in Verbindung mit § 20 Verwaltungsverfahrensgesetz darf für eine Behörde nicht tätig werden, wer bei einem Beteiligten gegen Entgelt beschäftigt oder bei ihm als Mitglied des Vorstandes tätig ist.

*Interessenkollisionen durch Doppelfunktionen*

Der Rechnungshof hat die Universität auf z.T. fehlende nebentätigkeitsrechtliche Genehmigungen bzw. Anzeigen hingewiesen. Da das zwischenzeitlich am 06. Februar 2001 in Kraft getretene „Fünfte Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften“ u.a. mit dem Schwerpunkt „Begrenzung von Nebentätigkeiten“ ein automatisches Erlöschen aller erteilten Nebentätigkeitsgenehmigungen mit Ablauf des 31.12.2001 vorsieht, wird die Universität für den gesamten FB die betreffenden Nebentätigkeitsverhältnisse ohnehin neu zu beurteilen haben.

*Nebentätigkeits-Verhältnisse sind zu überprüfen*

### Gravierende Mängel in der Verwaltung

186. Nach den in den Jahren 1991 bis 1995 aufgetretenen Fällen der Veruntreuung von Haushaltsmitteln (vgl. Tz. 195) und nach weiteren Beanstandungen durch die Innenrevision im Jahre 1998 hätte vom FB 19 ein besonderes Maß an Sorgfalt bei der Ausübung seiner Verwaltungsaufgaben erwartet werden können. Stattdessen hat der Rechnungshof eine Vielzahl gravierender Mängel festgestellt. Im einzelnen wurden

- Lehraufträge 1998 und 1999 durch Bezahlung auch nicht durchgeführter Unterrichtsstunden überhöht vergütet und im Falle der Zugehörigkeit des Lehrbeauftragten zum hamburgischen öffentlichen Dienst z.T. ohne Nebentätigkeitsgenehmigung und im übrigen durchgehend auf der Grundlage eines unzutreffenden Auftragsvordrucks erteilt;
- Kursleitungen im Hochschul-Breitensport durch großzügige Aufrundung geleisteter Unterrichtseinheiten bis 1999 überhöht und wiederholt vorzeitig vergütet und ein neues Vergütungssystem ohne Beteiligung und Kenntnis der Präsidialverwaltung eingeführt;
- studentische Hilfskräfte mehrfach ohne Vorliegen einer Studienbescheinigung eingestellt, z.T. zu niedrig (keine Abgel-

*Überhöhte Vergütungen*

tung von Urlaubsansprüchen) und z.T. zu hoch (Bezahlung auch vorgeschriebener Pausen) vergütet;

- Kontrollmitteilungen an die Finanzämter trotz früherer Hinweise des Rechnungshofs und der Universitätsverwaltung im Wert von mehr als 100.000 DM bei Lehrauftragsvergütungen des Jahres 1999 bzw. von rd. 85.000 DM bei Werkvertrags-honoraren im Drittmittelbereich nicht ausgefertigt;
- auf eine nachgehende Überprüfung der Erfüllung der Lehrverpflichtung<sup>2</sup> sowie eine ordnungsgemäße Gewährung und Überwachung des Erholungsurlaubs verzichtet;
- in den Mitteilungen der (Universitäts)Verwaltung enthaltene und für die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben unerlässliche Informationen innerhalb des Fachbereichs nicht hinreichend bekannt gemacht und beachtet sowie Akten nur lückenhaft geführt.

187. Bei Beschaffungen waren gravierende Verstöße gegen die vergaberechtlichen Bestimmungen und gegen das Gesetz über die Formbedürftigkeit von Verpflichtungserklärungen festzustellen. So wurde insbesondere beim Bau einer Beach-Volleyball-Anlage, deren Kosten von rd. 67.000 DM letztlich um rd. 41 % über der Auftragssumme lagen, gleich mehrfach gegen die genannten Bestimmungen verstoßen.

*Gravierende  
Verstöße gegen das  
Beschaffungsrecht*

Der Rechnungshof hat außerdem beanstandet, dass die Fachbereichsverwaltung erst aufgrund seiner diesbezüglichen Hinweise im Juni 2000 mit der Inventarisierung der Geräte für ein im April 1999 geliefertes Fitness-Studio im Wert von rd. 300.000 DM begonnen hat, obwohl auch auf der Grundlage eines Leasingvertrages beschaffte Geräte der Inventarisierungspflicht unterliegen.

## **Überprüfung der Fachbereichsstruktur**

188. Die „Externe Beratungskommission zur Struktur- und Entwicklungsplanung der Universität Hamburg“ (sog. Grotemeyer-Kommission) hat in ihrem Bericht vom Februar 1997 zur Organisation der FB und Einrichtungen empfohlen, die Fachbereichsstruktur mit dem Ziel zu überprüfen, ihre Zahl zu verringern und ihre Größe ausgeglichener zu gestalten. Für die künftige Ausbildung in Sportwissenschaft stellte sie eine Beschränkung der Ausbildung auf die Lehrämter unter Integration des FB 19 in den FB Erziehungswissenschaft oder die Erhaltung der sportwissenschaftlichen Ausbildung in voller Breite unter Verbindung des FB 19 mit einem weiteren FB zur Diskussion. Das daraufhin im Nachgang zu den Empfehlungen der Grotemeyer-Kommission erstattete Gutachten der „Fachbezogenen Beratungskommission Sportwissenschaft für die Universität Hamburg“ vom Februar 1998 sprach sich zwar dafür aus, die organisatorische Eigenständigkeit zumindest so lange

*Notwendigkeit von  
Strukturverbesserungen*

<sup>2</sup> vgl. schon Jahresbericht 2000, Tzn. 342 bis 359

bestehen zu lassen, bis „die Universität Hamburg die globale Aufgabe löst, die Zahl ihrer Fachbereiche zu vermindern“. Sofern dann in diesem Kontext die Auflösung beschlossen würde, befürwortete sie die Eingliederung in einen neu zu schaffenden FB wie z.B. Kulturwissenschaften.

Schließlich hat sich die Universität in der mit der Behörde für Wissenschaft und Forschung geschlossenen Ziel- und Leistungsvereinbarung vom 02.03.1999 verpflichtet, insbesondere das Ziel einer „...Straffung der Fachbereichs-, Fächer- und Institutsstruktur unter gleichzeitiger Anpassung an Entwicklungen der Wissenschaft“ und eine „Reduzierung der Zahl der Fachbereiche, um ihre Größe ausgeglichener zu gestalten“, zu verfolgen.

189. Abgesehen von der Zusammenführung der beiden rechtswissenschaftlichen FB sowie einiger organisatorischer Veränderungen auf Institutebene ist die Universität dem Ziel einer Straffung der Fachbereichsstruktur bisher noch nicht wesentlich nähergekommen. Der Rechnungshof ist in Übereinstimmung mit der Grote-meyer-Kommission der Auffassung, dass im Hinblick auf die aufgezeigten Struktur- und Verwaltungsprobleme und auf die vergleichsweise geringe Finanz- und Personalausstattung des FB 19 eine Überprüfung der organisatorischen Eigenständigkeit angezeigt ist. Er hat deshalb die Universität gebeten, die Vorschläge der Grote-meyer-Kommission noch einmal zu überdenken mit der Zielsetzung, die interdisziplinäre Zusammenarbeit in Ausbildung und Forschung zu erleichtern, den Gremien- und Verwaltungsaufwand zu verringern und die administrativen Defizite auszuräumen.

Die für den FB 19 anzustrebende „Lösung aus einem Guss“ könnte im Rahmen der Grundordnung entwickelt werden, die binnen eines Jahres nach der vorgesehenen Novellierung des HmbHG von der Universität zu erlassen ist und es ihr ermöglichen soll, ggf. auch völlig neue Strukturen unterhalb der Zentralebene einzuführen. In diesem Zusammenhang sollte auch die konflikträchtige und Reibungsverluste verursachende gegenwärtige organisatorische Anbindung der BEB an den FB 19 überprüft werden.

*Struktur „aus einem Guss“*

190. Unabhängig von einer größeren Strukturlösung sollte die Universität mit den privatrechtlichen Vereinen, mit denen sie auch künftig zusammenarbeiten will, aussagekräftige und wirtschaftlich nachprüfbar Kooperationsvereinbarungen schließen. Dabei ist die Ausgewogenheit erbrachter Leistungen und Gegenleistungen der Kooperationspartner sicherzustellen.

*Kurzfristig:  
Verbesserung der  
Kooperation*

191. Die *Universität* hat zugesagt, ihre mittelfristige Raum- und Gebäudeentwicklung mit dem Neuzuschnitt der Fachbereichsstruktur zu synchronisieren und beispielsweise im Zusammenhang mit der geplanten Nutzung der beiden Flügelbauten und des Universitäts-hauptgebäudes für die Errichtung eines „Kulturwissenschaftlichen Zentrums“ eine Zusammenführung geeigneter Fachbereiche weiter zu verfolgen. Allerdings dürfe für den FB 19 eine Zukunftslösung, die nach Klärung der übrigen vom Rechnungshof angesprochenen

*Universität will  
Neuzuschnitt der  
Fachbereichsstruktur  
weiter verfolgen*

Fragen eine effiziente Arbeit in Forschung und Lehre auch unter Beibehaltung der gegenwärtigen Selbstständigkeit ermöglichen könnte, nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Unabhängig von dieser am Ende eines Prozesses stehenden „Lösung aus einem Guss“ werde sie Einzelfragen zügig entscheiden:

- Um die von ihr anerkannten gravierenden Verwaltungsmängel zu beseitigen, werde sie eine bessere Zusammenarbeit zwischen Fachbereichsverwaltung und Verwaltung der BEB, ggf. auch durch stärkere Hinzuziehung von Sachkompetenz der Präsidialverwaltung, kurzfristig sicherstellen. Mittelfristig werde sie prüfen, ob durch eine gemeinsame Verwaltung von FB 19 und BEB oder durch eine Aufgabenwahrnehmung im Rahmen eines Verbundes mit einem anderen Fachbereich eine höhere Arbeitsqualität erreicht werden könne. Einen Teil der Mängel habe der FB 19 bereits abgestellt und zuviel gezahlte Mittel zurückgefordert.
- Bestehende Kooperationsvereinbarungen würden im Hinblick auf eine Bilanzierung der gegenseitig zu erbringenden Leistungen überprüft und im Rahmen der in den Vereinbarungen geregelten Kündigungsfristen ggf. nachverhandelt, noch fehlende schriftliche Vereinbarungen im Falle der Aufrechterhaltung der Kooperation nachgeholt.
- Als Zwischenschritt bis zu der im Zusammenhang mit der endgültigen Festlegung der Fachbereichsstruktur zu treffenden Entscheidung über die weiterhin dezentrale oder ggf. künftig fachbereichsübergreifende Anbindung der BEB sei geplant, die zwischen FB 19 und BEB strittigen Fragen entsprechend der Anregung des Rechnungshofs durch vertragliche Regelungen zwischen beiden Einrichtungen zu klären.

*Verwaltungsmängel werden abgestellt und Kooperationsvereinbarungen nachgebessert*

## **Kostendeckung im Hochschul-Breitensport**

192. Die BEB bietet etwa 1000 Kurse jährlich an, die von 15.000 bis 17.000 Teilnehmern besucht werden. Auch hochschulexterne Personen können über eine Gastmitgliedschaft im Hochschulsport-Förderverein - HSPF - (zusätzlicher Mitgliedsbeitrag 50 DM pro Semester) die Angebote der BEB zu den regulären Kursentgelten nutzen. Der Jahresetat der BEB beträgt rd. 1,5 Mio DM und umfasst gegenwärtig die Personal- und Sachkosten für die Kurse und einen Teil der Infrastrukturkosten (z.B. für studentische Hilfskräfte und für allgemeine Sachkosten). Diese Ausgaben werden durch Kursentgelte und sonstige zweckgebundene Einnahmen (z.B. durch Eigeninitiative angeworbene Sponsorengelder von mehr als 100.000 DM jährlich) gedeckt. Eine Vollkostendeckung wird damit jedoch nicht erreicht. Ungedeckt bleiben die Personalkosten für stellenplanmäßig beschäftigte Kräfte (3,0 Stellen) zuzüglich 15 % Verwaltungsgemeinkostenzuschlag, Büroarbeitsplatzkosten sowie kalkulatorische Abschreibungen und Zinsen auf die von der BEB und dem FB 19 gemeinsam genutzten Anlagegüter.

193. Der Rechnungshof musste davon absehen, die Höhe der kalkulatorischen Kosten zu schätzen, da es hierfür an der erforderlichen Datenbasis fehlt. Da allein die Personal- und Büroarbeitsplatzkosten mit rd. 470.000 DM anzusetzen sind, hat der Rechnungshof den tatsächlichen Kostendeckungsgrad im Hochschul-Breitensport auf grob zwischen 50 % und 70 % geschätzt. Dies bedeutet, dass eine nicht unerhebliche Subventionierung aus Haushaltsmitteln vorliegt. Auch wenn die Bürgerschaft eine Vollkostendeckung nicht gefordert hat und der Rechnungshof aufgrund von Vergleichszahlen aus einer anderen Großstadt mit mehreren Hochschulen zu der Einschätzung einer erfolgreichen und wirtschaftlichen Aufgabewahrnehmung in Hamburg gelangt ist, hat er die Universität gebeten, ihre Bemühungen zur Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung zu intensivieren sowie u.a. die nachstehend aufgeführten Möglichkeiten zu einer Einnahmesteigerung im Hochschul-Breitensport zu prüfen:

*Teilsubventionierung der Grundkosten aus Haushaltsmitteln*

- Das Hochschulpersonal muss nicht in gleicher Höhe wie die Studierenden aus Haushaltsmitteln subventioniert werden; deshalb sollten die Kursentgelte für sonstige Hochschulmitglieder gegenüber denen für Studierende angehoben werden.
- Für eine Subventionierung hochschulexterner Teilnehmer an Kursen der BEB besteht kein Anlass. Sie sollten daher nicht nur zu entsprechend höheren Kursentgelten insbesondere für populäre, bei privaten Anbietern wesentlich teurere Kurse wie Tanzen und Tennis, sondern auch zu kostengerechteren Mitgliedsbeiträgen zum HSPF herangezogen werden. Sofern sie nicht HSPF-eigene Veranstaltungen (z.B. Sportreisen), sondern die Kurse der BEB gebucht haben (rd. 1.100 Teilnehmer jährlich), müsste der Mitgliedsbeitrag dann künftig an die BEB abgeführt werden (rd. 50.000 DM jährlich nach Abzug von Versicherungskosten beim gegenwärtigen Mitgliedsbeitrag).

*Höhere Kursentgelte für Nicht-Studierende*

*Höherer Mitgliedsbeitrag für Gastmitglieder und Abführung an die BEB*

194. Die *Universität* hat erklärt, sie werde sich - ungeachtet des ihrer Einschätzung nach höheren Kostendeckungsgrades - um dessen weitere Verbesserung bemühen und dabei insbesondere die vom Rechnungshof aufgezeigten Möglichkeiten prüfen.

### **Dauer eines Straf- und Disziplinarverfahrens**

195. Ein früherer Mitarbeiter hat von 1991 bis zur Aufdeckung im Jahr 1995 Haushaltsmittel in Höhe von rd. 50.000 DM veruntreut, indem er zum Schein mit Familienangehörigen Arbeitsverträge als studentische Hilfskräfte (u.a. die damals etwa 80-jährige Großmutter der Ehefrau) sowie Werkverträge und einen fingierten Lehrauftrag abgeschlossen und vergütet hat. Begünstigt wurden die Straftaten durch Mängel in der internen Kontrolle des FB. Die Verfehlungen sind nicht aufgrund einer systematischen oder routinemäßigen Kontrolle, sondern zufällig aufgedeckt worden.

Das Strafverfahren wurde Ende Juli 1997 mit einem Strafbefehl (Verurteilung zu 11 Monaten Freiheitsstrafe mit Bewährung wegen Betruges und Urkundenfälschung) abgeschlossen. Der Abschluss des danach fortgesetzten förmlichen Disziplinarverfahrens stand im Dezember 2000 weiterhin aus. Das Strafverfahren hat somit knapp *zwei Jahre* und das Disziplinarverfahren seit Aufnahme der Vorermittlungen bisher mehr als *fünf* und seit dem rechtskräftigen Abschluss des Strafverfahrens mehr als *drei Jahre* beansprucht. Seit der vorläufigen Dienstenthebung im April 1997 sind dem Beamten bis Ende 2000 ohne Arbeitsleistung Netto-Dienstbezüge von mehr als 200.000 DM, d.h. mehr als das Vierfache der ursprünglichen und inzwischen von ihm zurückgezahlten Schadenssumme, zugeflossen.

*Disziplinarverfahren auch nach fünf Jahren noch nicht abgeschlossen*

Die Gründe für die unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht hinnehmbare Dauer des Disziplinarverfahrens sind aus Sicht des Rechnungshofs überwiegend verfahrensbedingt (Notwendigkeit zu erneuter Beweiserhebung aufgrund des Abschlusses des Strafverfahrens mit einem Strafbefehl, Wahrnehmung des Amtes als Untersuchungsführerin im förmlichen Disziplinarverfahren neben der Tätigkeit im Hauptamt durch eine zudem nur teilzeitbeschäftigte Juristin der Universitätsverwaltung), zum anderen gab es aber auch Mängel bei den universitären Arbeitsabläufen. Der zeitliche Ablauf unterstreicht nach Ansicht des Rechnungshofs exemplarisch die Notwendigkeit der vom Personalamt im April 2000 eingeleiteten grundlegenden Novellierung des Disziplinarrechts mit dem Ziel einer Straffung des Verfahrens u.a. durch Konzentration der Untersuchungsführung beim Personalamt. Sollte diese Neuregelung nicht zum Tragen kommen, hat der Rechnungshof hilfsweise die Einrichtung einer gemeinsam finanzierten hochschulübergreifenden Organisationseinheit zur Durchführung von Disziplinarverfahren angeregt.

Der Rechnungshof hat - auf der Grundlage des derzeit noch geltenden Disziplinarrechts - darüber hinaus der Justizbehörde zu erwägen gegeben, ob die Staatsanwaltschaft künftig in vergleichbaren Fällen bei der Entscheidung über den Antrag auf Erlass eines Strafbefehls, der auf verfahrensökonomischen Überlegungen beruht, die den hamburgischen Haushalt ggf. an anderen Stellen entstehenden Mehrkosten nicht in die Abwägung einbeziehen sollte. Diese Mehrkosten können insbesondere dann erheblich ins Gewicht fallen, wenn die im Gerichtsverfahren „eingesparte“ Beweisaufnahme mit ungleich größerem Aufwand im Disziplinarverfahren nachgeholt werden muss.

*Berücksichtigung sonstiger Kosten der Verwaltung durch die Staatsanwaltschaft*

196. Die *Universität* hat die Darstellung des Rechnungshofs über die im Wesentlichen verfahrensbedingten Gründe für die Dauer des Disziplinarverfahrens bestätigt und ergänzend darauf hingewiesen, dass bei der zunehmenden Belastung der Universitätsmitarbeiter bei gleichzeitigem Stellenabbau die Beachtung des in der Disziplinarordnung niedergelegten Beschleunigungsgrundsatzes faktisch nicht mehr leistbar sei. Sie befürworte daher ausdrücklich die eingeleitete Novellierung des Disziplinarrechts und die darin vorgese-

hene Konzentration der Untersuchungsführung beim Personalamt bzw. nachrangig auch die vom Rechnungshof hilfsweise vorgeschlagene Lösung.

Die *Justizbehörde* hat die in der vorstehenden Textzahl erbetene Prüfung im Zusammenwirken mit der Staatsanwaltschaft eingeleitet.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

*Universität  
bestätigt lange  
Verfahrensdauer  
und befürwortet  
Novellierung des  
Disziplinarrechts*

## **Zuwendungen an das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg**

**Die Behörde für Wissenschaft und Forschung sollte die Kooperation des Instituts mit der Universität Hamburg intensivieren, durch Abschluss einer Ziel- und Leistungsvereinbarung die Voraussetzungen für eine Erfolgskontrolle schaffen und eine externe Evaluation des Instituts veranlassen.**

**Die Entwicklung längerfristiger Perspektiven für die organisatorische und räumliche Anbindung des Instituts ist geboten.**

197. Das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) besteht als Stiftung bürgerlichen Rechts mit Hamburg als Stiftungsträgerin seit 1971. Es hat den Status eines Instituts an der Universität Hamburg gem. § 109 Hamburgisches Hochschulgesetz (HmbHG). Laut Satzung ist es Aufgabe der Stiftung, „sich im Rahmen der Friedensforschung speziell mit sicherheitspolitischen Problemen zu befassen und dabei die Kriterien von freier Forschung und Lehre, Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses und Publizierung der Forschungsergebnisse zu erfüllen.“ Das IFSH wird im Rahmen der institutionellen Förderung von Hamburg mit einer jährlichen Zuwendung von rd. 2,4 Mio DM voll finanziert.

*Grundlagen des  
ISFH*

## **Kooperation mit der Universität Hamburg und längerfristige Perspektiven**

198. In der Universität existieren neben dem IFSH Forschungseinrichtungen mit vergleichbarer Aufgabenstellung, insbesondere das Institut für Politische Wissenschaft mit der Forschungsstelle „Kriege, Rüstung und Entwicklung“ im Fachbereich Sozialwissenschaften.

Der Rechnungshof hält im Hinblick auf den rechtlichen Status des IFSH als Institut an der Universität nach § 109 HmbHG eine engere Zusammenarbeit mit der Universität für geboten. Insbesondere den Umfang der Lehrtätigkeit der wissenschaftlichen Mitarbeiter des IFSH hält der Rechnungshof für steigerungsbedürftig. Er hat die Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) gebeten, auf den Abschluss eines Kooperationsvertrags hinzuwirken.

*Kooperation mit der Universität*

Darüber hinaus hat er ihr empfohlen, über Standort und Zuordnung des IFSH zur Verbesserung der wissenschaftlichen Zusammenarbeit und zur Kostensenkung nachzudenken. Sie könnte längerfristig die Integration in die Universität zur Erzielung von Synergieeffekten durch Einsparungen im Intendanzbereich (Verwaltung, Bibliothek) in Erwägung ziehen.

*Integration in die Universität*

Unabhängig davon sollte sie im Hinblick auf das weit in den europäischen und internationalen Raum hineinragende Aufgabenspektrum des IFSH auf Bund/Länderebene Möglichkeiten einer Zusammenführung mit vergleichbaren bund- und länderfinanzierten Einrichtungen erkunden.

*Bundesweite Zusammenführung vergleichbarer Einrichtungen*

## **Ziel- und Leistungsvereinbarung, Erfolgskontrolle**

199. Die BWF räumt dem Institut erhebliche Freiheit in der Mittelbewirtschaftung ein und folgt insoweit einem Grundgedanken des neuen Zuwendungsrechts. Allerdings hat sie es bisher nicht für erforderlich gehalten, im Gegenzug auch den Zuwendungszweck so hinreichend zu konkretisieren, dass seine Beschreibung eine ausreichende Grundlage für die Überprüfung des Ergebnisses bietet. In den Zuwendungsbescheiden verweist sie lediglich auf die - ohnehin anpassungsbedürftige - Stiftungssatzung des IFSH. Eine Erfolgskontrolle findet neben der Erörterung des Jahresberichts im Kuratorium der Stiftung und der Kenntnisnahme des Jahresberichts durch die BWF nicht statt.

*Anwendung des neuen Zuwendungsrechts*

Der Rechnungshof hält es deshalb für geboten, dass die BWF mit dem Institut als Zuwendungsnehmer eine Ziel- und Leistungsvereinbarung abschließt, die sich an entsprechenden Vereinbarungen mit den Hochschulen und anderen Forschungsinstituten orientiert. Eine solche Vereinbarung könnte auf der Grundlage entsprechender Vorschläge seitens des IFSH die jährliche Fortschreibung der Arbeitsschwerpunkte in der Forschung auch unter Berücksichtigung paralleler Forschungsaktivitäten in der Universität und in ver-

*Erfolgskontrolle durch Abschluss einer Ziel- und Leistungsvereinbarung*

gleichbaren überregionalen Einrichtungen zum Gegenstand haben. Sie könnte auch die Lehrtätigkeit des Instituts an der Universität und an weiteren Hochschulen, seine Nachwuchsförderung, seine Öffentlichkeitsarbeit und die angestrebte Erschließung weiterer Finanzierungsquellen, z.B. aus Drittmitteln, einschließen.

200. Darüber hinaus hält der Rechnungshof es für geboten, dass die Forschungstätigkeit des Instituts einer externen Evaluation unterzogen wird. Auch dies kann Gegenstand einer Ziel- und Leistungsvereinbarung sein. Derartige Evaluationen entsprechen auch den außerhalb Hamburgs allgemein anerkannten Standards der aus staatlichen Mitteln finanzierten Forschungsförderung. Der Rechnungshof verweist hierzu auf die inzwischen sowohl innerhalb von Hochschulen als auch bei außerhochschulischen Forschungseinrichtungen üblichen Evaluationen durch externe Kommissionen, wie sie z.B. bei der Evaluation des Hans-Bredow-Instituts für Rundfunk und Fernsehen als ein hamburgischer Zuwendungsempfänger durch den Wissenschaftsrat stattgefunden hat.

*Externe  
Evaluation*

### **Stellungnahme der Behörde**

201. Die *BWF* hat entsprechend den Vorschlägen des Rechnungshofs den Wissenschaftsrat gebeten, das IFSH zu begutachten und dabei auch eine mögliche Integration in die Universität Hamburg oder eine Anbindung an andere Einrichtungen, auch außerhalb Hamburgs, zu prüfen. Nach Vorliegen der Ergebnisse werde sie die Stiftungssatzung fortschreiben und gemeinsam mit dem IFSH festlegen, welche Inhalte und welche den spezifischen Bedingungen gerecht werdende Rolle mit dem Abschluss einer Ziel- und Leistungsvereinbarung verbunden werden können.

*BWF beabsichtigt  
Begutachtung  
durch den Wis-  
senschaftsrat*

Bereits in dem Zuwendungsbescheid für 2001 habe sie die Forderung zur Vorlage eines Forschungsplans als zusätzliche Grundlage für eine Erfolgskontrolle und eine regelmäßige Evaluation durch den wissenschaftlichen Beirat aufgenommen.

*Maßnahmen zur  
Verbesserung der  
Erfolgskontrolle  
zugesagt*

Auch wenn sie die Einschätzung des Rechnungshofs über eine eher verhaltene Zusammenarbeit mit der Universität Hamburg nicht teile, werde sie den Umfang der dafür gebotenen Lehrtätigkeit von wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des IFSH im Kuratorium thematisieren. Sie erwarte zu dieser Frage auch eine Äußerung des Wissenschaftsrats.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

# Kulturbehörde

## Hamburgische Staatsoper

**Beim Abschluss von zwei Rahmenverträgen über die Herstellung von Druckerzeugnissen hat die Oper ein Auftragsvolumen von insgesamt über 4 Mio DM einem geordneten Wettbewerbsverfahren entzogen.**

**Ihre Zusagen aus dem Jahr 1995 zur Verbesserung des Vergabewesens der Oper hat die Kulturbehörde nicht eingehalten.**

**Ein einheitlicher Konten- und Kostenstellenplan der drei Staatstheater, den es bereits 1992 geben sollte, liegt immer noch nicht vor.**

**Die Kostenrechnung der Staatstheater entspricht in ihrer jetzigen Form nicht den früheren Ankündigungen der Kulturbehörde. Sie sollte über die beabsichtigte Ausgestaltung der Kostenrechnung alsbald abschließend entscheiden.**

### Vergabe von Druck- und Werbeaufträgen

202. Die Oper hat 1997 mit einem Unternehmen einen zweijährigen Rahmenvertrag u.a. über nahezu alle Druckaufträge abgeschlossen. Zum Ende der Vertragslaufzeit hat die Oper die vereinbarte Verlängerungsoption von einem Jahr genutzt. Allein für die zweijährige Mindestvertragslaufzeit ergibt sich nur für die Druckerzeugnisse ein Vergabewert von über 1,5 Mio DM.

*Millionenauftrag ohne EU-weite Ausschreibung vergeben*

Nach der Geschäftsanweisung des Aufsichtsrats der Oper sollen die „Allgemeinen Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen“ (VOL/A) angewandt werden. Danach ist bei Vergabewerten von über 200.000 Euro der Auftrag grundsätzlich sogar EU-weit auszusuchen. Etwaige Ausnahmen von der Anwendung der VOL/A bedürfen eines Grundes und sind aktenkundig zu machen.

Der Gesamtwert des Vertrages mit dem Unternehmen überschreitet die Grenze von 200.000 Euro um ein Mehrfaches. Die von der Oper später dem Rechnungshof gegenüber angeführten Gründe für das Absehen von einer Ausschreibung - wie das Erfordernis einer kurzfristigen Berücksichtigung aktueller Änderungen bei den Druckerzeugnissen eines Theaters oder die räumliche Nähe des Unternehmens zur Oper - rechtfertigen ein Abweichen vom grund-

*Von der Oper angeführte Gründe nicht überzeugend*

sätzlich vorgeschriebenen Verfahren nicht und sind im Übrigen auch in keiner Weise dokumentiert worden.

203. Im vergangenen Jahr hat die Oper während der Prüfung durch den Rechnungshof erneut ohne Beachtung des vorgesehenen Ausschreibungsverfahrens mit demselben Unternehmen zu nahezu gleichen Konditionen wiederum einen zweijährigen Rahmenvertrag abgeschlossen.

*Auftragsvolumen von 4 Mio DM dem Wettbewerb entzogen*

Der Rechnungshof beanstandet, dass die Oper damit wiederholt gegen elementare Bestimmungen der VOL/A verstoßen und dadurch ein Auftragsvolumen von insgesamt über 4,0 Mio DM einem geordneten Wettbewerbsverfahren entzogen hat.

204. Diese Beanstandung wiegt umso schwerer, als der Rechnungshof die Kulturbehörde bereits 1995 aufgefordert hatte, die Oper zu veranlassen, bei Beschaffungen künftig

- grundsätzlich Vergleichsangebote einzuholen,
- die Art der Vergabe erforderlichenfalls zu begründen,
- Vergleichsangebote zu dokumentieren und
- die Preise der ständigen Lieferanten in regelmäßigen Abständen zu überprüfen.<sup>1</sup>

Ihre seinerzeitige Zusage, dass in der Oper künftig entsprechend den Forderungen des Rechnungshofs verfahren werde, hat die Kulturbehörde ersichtlich nicht umgesetzt.

*Frühere Zusage von der Kulturbehörde nicht eingehalten*

Der Rechnungshof hat die Kulturbehörde aufgefordert mitzuteilen, welche Maßnahmen sie aufgrund ihrer damaligen Zusagen ergriffen hat, warum die beiden bedeutsamen Vergabeverfahren nicht näher überprüft worden sind und mit welchen Maßnahmen sie nunmehr die Beachtung der vergaberechtlichen Vorschriften durch die Oper sicherstellen will.

## **Einnahmen aus Werbeaufträgen**

205. In den oben genannten Rahmenverträgen hat die Oper dem Unternehmen auch die Vermittlung von Werbeaufträgen (Anzeigenakquise) für ihre Veröffentlichungen übertragen. Die gemeinsame Vergabe der Druck- und der Werbeaufträge hat die Oper damit begründet, dass das Unternehmen nur unter dieser Voraussetzung einen Mindestertrag an Werbeeinnahmen garantieren wollte.

Nach der vertraglichen Vereinbarung erhält die Oper von den Anzeigeneinnahmen des Unternehmens 70 %, bei „anderen Werbeeinnahmen“ 80 % gutgeschrieben. Den Rest behält das Unternehmen als Provision.

<sup>1</sup> vgl. Jahresbericht 1996, Tzn. 254 und 260

Der Oper wurden in der Spielzeit 1998/99 rd. 170.000 DM als Anzeigenvergütung und rd. 42.000 DM für andere Werbeeinnahmen gutgeschrieben.

206. Über die Höhe der Bruttoerlöse des beauftragten Unternehmens aus der Anzeigenakquise wie auch über die Höhe der anderen von dem Unternehmen einbehaltenen Agenturprovisionen und damit zur Richtigkeit der Abrechnungen ihres Vertragspartners kann die Oper keine Auskunft geben. Nachvollziehbare Abrechnungen liegen der Oper nämlich nicht vor und hat sie auch nie gefordert.

*Agenturprovisionen ohne Abrechnung nicht nachvollziehbar*

207. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass auch bei der Vergabe der Anzeigenakquise die Vergabevorschriften nicht beachtet worden sind. Darüber hinaus hat er die Kulturbehörde gebeten, die Oper aufzufordern, nachvollziehbare Abrechnungen von ihrem Vertragspartner zu verlangen und bei künftigen Verträgen eindeutige Regelungen zu treffen und die Leistungen auszuschreiben.

*Werbeeinnahmen und zugehörige Ausgaben müssen dokumentiert werden*

Im Übrigen sieht der Rechnungshof weder Notwendigkeit noch Vorteile der gemeinsamen Vergabe von Anzeigenakquise und Druckaufträgen an ein und denselben Auftragnehmer. Vielmehr besteht bei solchen Kopplungsgeschäften das Risiko, dass das eine Geschäft das andere subventioniert und damit eines der Geschäfte weit günstiger erscheint, als es in Wirklichkeit ist.

*Bei Kopplungsgeschäften Quersubventionierung nicht ausgeschlossen*

## **Kostenrechnung der Staatstheater**

### **Stand in den Staatstheatern**

208. Seit Mitte der 80er Jahre bemühen sich die Staatstheater um eine Kosten- und Leistungsrechnung mit dem Ziel, die Kostenverursachung transparenter zu machen. Die Kulturbehörde kündigte 1992 eine inszenierungsbezogene Kostenträgerrechnung als weitgehende Vollkostenrechnung an, „insbesondere unter Einschluss der entstehenden Personalkosten in den Werkstätten“.<sup>2</sup>

*Inszenierungsbezogene Kostenträgerrechnung als Vollkostenrechnung angekündigt*

Ebenfalls 1992 teilte die Kulturbehörde mit, dass ein einheitlicher Konten- und Kostenstellenplan bei den drei Staatstheatern realisiert sei.<sup>3</sup> 1995 bekräftigte sie ihre seit Ende der 80er Jahre geäußerte Absicht, eine „inszenierungsbezogene Kostenträgerrechnung (Vollkostenrechnung)“ einzuführen.<sup>4</sup> Wenig später gab sie allerdings einer Beschränkung auf die Erfassung variabler Kosten und damit einer Teilkostenrechnung den Vorzug.<sup>5</sup> Diese Aussage hat sie inzwischen wieder insoweit relativiert, als eine inszenierungsbezogene Kostenträgerrechnung „zum gegenwärtigen Zeitpunkt“

<sup>2</sup> vgl. 2. Beteiligungsbericht 1992, S. 69, Tz. 7.3

<sup>3</sup> vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 14/2034 vom 26.05.1992

<sup>4</sup> vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 15/3990 vom 19.09.1995

<sup>5</sup> vgl. Bürgerschaftsdrucksachen Nr. 15/4342 vom 13.11.1995 und Nr. 15/6051 vom 11.09.1996

nicht sinnvoll sei und „zurzeit“ in den Theatern eine Teilkostenrechnung eingesetzt werde.<sup>6</sup>

209. Die Theater sehen gegenwärtig das Hauptziel ihrer Kosten- und Leistungsrechnung in der Budgetüberwachung. Sie haben in den letzten Jahren getrennt voneinander Kostenrechnungen realisiert, die eine 100%ige Erfassung sowohl nach Kostenarten als auch nach Kostenstellen gewährleisten sollen. Dagegen wird unverändert nur ein geringer Anteil aller Kosten auf Kostenträger (Inszenierung) gebucht, nämlich zwischen rund 17 % und rund 35 % der Kosten in der Spielzeit 1998/99.
- Staatstheater bevorzugen Kostenstellenrechnung zur Budgetüberwachung*
210. Der Rechnungshof hatte 1997 bei der Prüfung des Rechenzentrums der Staatstheater festgestellt, dass es den von der Kulturbehörde bereits 1992 als realisiert bezeichneten einheitlichen Konten- und Kostenstellenplan keineswegs gab. Erst im vergangenen Jahr wurde mit der Entwicklung von Kriterien für eine Angleichung begonnen.
211. Mit dem Verzicht auf eine vollständige Zuordnung der Kosten zu einer jeden Inszenierung besteht das Risiko, dass am „Besitzstand“, dem eingeräumten Teilbudget, festgehalten wird. Außerdem verzichten die Staatstheater bei ihrer Kostenrechnung auf die Möglichkeit,
- Risiko des Festhaltens am Besitzstand*
- inszenierungsbezogene Wirtschaftlichkeitsvergleiche durchzuführen sowie
  - entsprechende Kennzahlen als Indikatoren für Rationalisierungen zu bilden.
212. Gleichwohl vermag der Rechnungshof die von den Staatstheatern favorisierte Kostenstellenrechnung im Hinblick auf den für eine inszenierungsbezogene Kostenträgerrechnung erforderlichen Mehraufwand einstweilen als Lösung zu akzeptieren. Sie ist grundsätzlich geeignet, eine drohende Budgetüberschreitung rechtzeitig zu erkennen und ihr entgegenwirken zu können, wenn zu den vorhandenen Anforderungen
- Kostenstellenrechnung einstweilen akzeptabel*
- Buchung aller Ausgaben auf Kostenstellen,
  - eindeutige Zuordnung von Organisationseinheiten zu Kostenstellen und lückenlose Zuweisung von Kostenverantwortung und
  - regelmäßige, mindestens monatliche Budgetkontrolle
- künftig auch
- die Anwendung eines einheitlichen Konten- und Kostenstellenplans und

<sup>6</sup> vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/4422 vom 18.07.2000

- getrennte Aufstellungen der Budgetansätze für künstlerische und nicht künstlerische Aufgaben

in allen Staatstheatern gewährleistet werden.

213. Der Rechnungshof hat die Kulturbehörde aufgefordert, über die künftige Ausgestaltung der Kostenrechnung in den Theatern abschließend zu entscheiden und diese Entscheidung zu begründen. Dies erweist sich als umso notwendiger, als die Kulturbehörde von ihren ursprünglichen, der Bürgerschaft und dem Rechnungshof mitgeteilten Ansätzen abgerückt ist.

*Abschließende  
Entscheidung der  
Kulturbehörde  
erforderlich*

### **Stellungnahme der Kulturbehörde**

214. Die Kulturbehörde hat mitgeteilt, die Kritik des Rechnungshofs am Verfahren zur Vergabe der Druckaufträge sei berechtigt. Die Oper werde die VOL künftig beachten. Der Wirtschaftsprüfer habe die Auftragsvergaben seit 1995 regelmäßig stichprobenweise geprüft, dabei habe sich Zahl und Gewicht der Beanstandungen zunehmend verringert. Die Kulturbehörde werde den neuen Wirtschaftsprüfer bitten, dem Thema künftig verstärkt nachzugehen. Außerdem beabsichtige sie, alle Verträge, die den Schwellenwert der VOL von 200.000 Euro überschreiten, dem Aufsichtsrat zur Zustimmung vorlegen zu lassen.

*Kritik am  
Vergabeverfahren  
berechtigt*

Hinsichtlich der Einnahmen aus Werbeaufträgen habe die Oper mit dem Unternehmen mittlerweile ein Verfahren vereinbart, die Einnahmen prüfungsfähig nachzuweisen. Ob eine Entflechtung von Druckaufträgen und Anzeigenakquise für die Oper günstiger sei, könne erst nach Einholung entsprechender Angebote für die Spielzeiten ab 2002/03 festgestellt werden.

*Einnahmen aus  
Werbeaufträgen  
mittlerweile  
prüfungsfähig  
nachgewiesen*

Zur Kostenrechnung in den Staatstheatern hat die Kulturbehörde erklärt, die praktizierte Teilkostenrechnung sei effizient und zweckmäßig. Eine inszenierungsbezogene Vollkostenrechnung könne zwar mehr Informationen liefern, der damit verbundene Erhebungsaufwand rechtfertige aber den steuerungsrelevanten Nutzen nicht. Die Kulturbehörde werde aber die Vergleichsmöglichkeiten zwischen den Theatern verbessern: Die Kontenpläne würden vereinheitlicht, das Berichtswesen optimiert. Die Aufteilung des Budgets in künstlerische Bereiche und Service solle mit den beiden anderen Theatern erörtert werden.

*Verbesserte Ver-  
gleichsmöglich-  
keiten zwischen  
den Theatern*

# **Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales**

## **Wahrnehmung von Organisationsaufgaben**

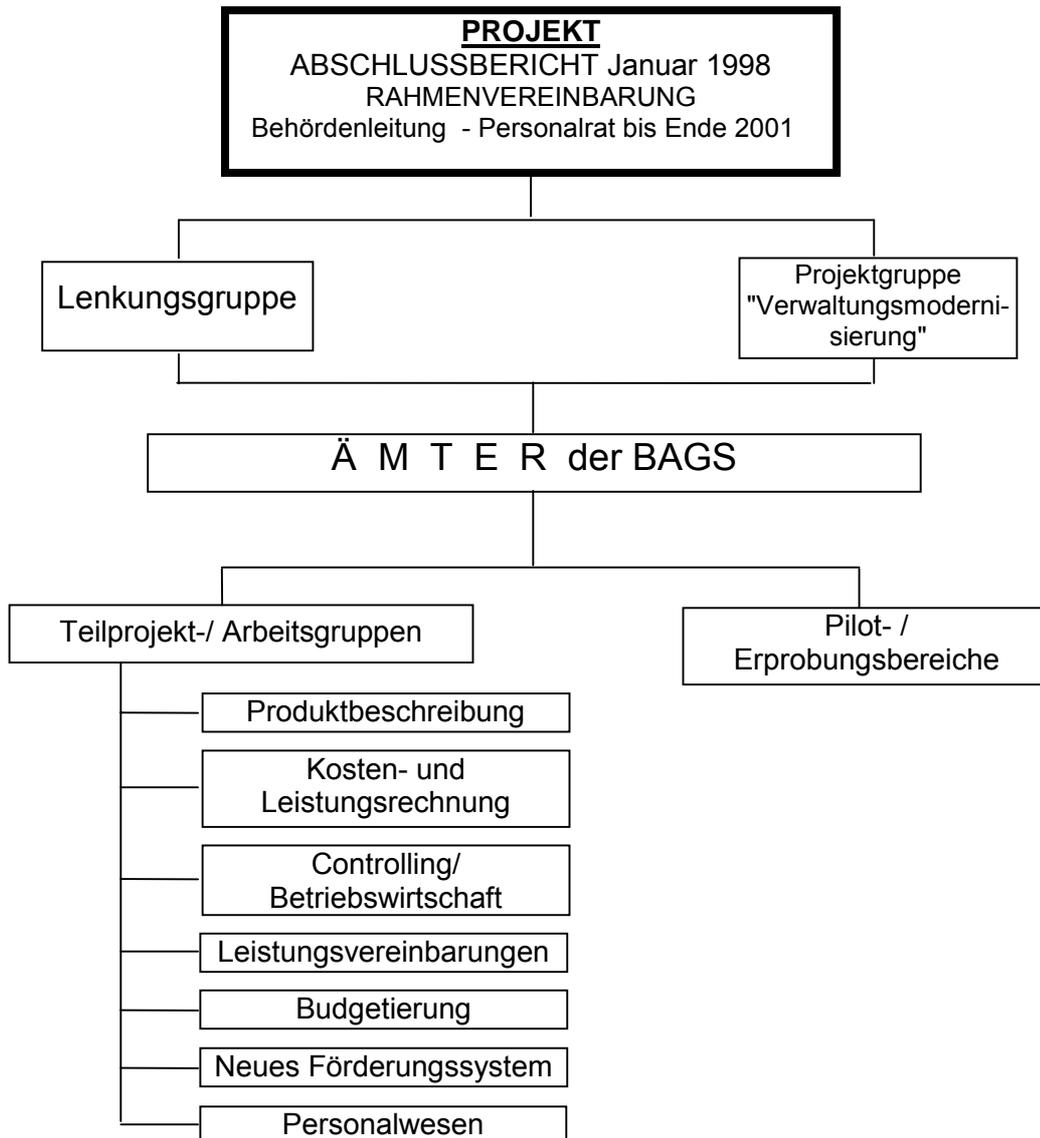
**Die vielfältigen Ansätze zur Einführung des Neuen Steuerungsmodells müssen weiter ausgebaut und vervollständigt werden. Es sollte ein zentrales Controlling für Organisationsprojekte eingerichtet werden. Nach Verlagerung von Intendanzaufgaben auf die Fachämter bleibt eine zentrale Organisationsunterstützung durch das Amt für Verwaltung notwendig.**

**Der Rechnungshof hat empfohlen, die Organisation im Amt für Verwaltung durch Neuordnung von Aufgaben zu optimieren.**

215. Der Rechnungshof hat den Stand und das Vorgehen bei der Einführung des Neuen Steuerungsmodells (NSM) sowie die Steuerungsfunktion des Amtes für Verwaltung (Amt V) geprüft.

### **Einführung des NSM**

216. Die Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (BAGS) hat den Prozess der Verwaltungsmodernisierung unter großem Engagement der beteiligten Mitarbeiter in einer breit gefächerten Projektorganisation angelegt. Die Organisation der Einführung des NSM in der BAGS gibt folgendes Schaubild wieder:



217. Die Instrumente des NSM wie Kontrakte, Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) und Controlling stehen in einem engen Wirkungszusammenhang und müssen daher vollständig sowie aufeinander abgestimmt entwickelt werden. Insgesamt ist der erreichte Stand angesichts der eingesetzten Ressourcen sowie der seit 1994 verstrichenen Zeit noch nicht befriedigend.

Der Rechnungshof hat schwerpunktmäßig zu den folgenden Instrumenten Feststellungen getroffen.

### **Einsatz von Instrumenten des NSM**

218. Kontrakte/Leistungsvereinbarungen werden in der BAGS bisher noch zurückhaltend eingesetzt. Der Rechnungshof hält es für

*Kontrakte/Leistungsvereinbarungen noch zurückhaltend*

erforderlich, die Einführung von Kontrakten auf den Ergebnissen der in der BAGS laufenden Stärken-Schwächen-Analyse aufbauend zu forcieren.

Die BAGS sieht in Kontrakten eine wesentliche Voraussetzung der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung. Das weitere Vorgehen soll aufgrund einer Bestandsanalyse festgelegt werden.

219. Die Budgetierung als Element des NSM hat im Hinblick auf Effizienzgewinne einen besonderen Stellenwert. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Personalbudgets in den Ämtern - außer beim Amt für Gesundheit (Amt G) - bisher nicht weiter differenziert werden. Die Unterteilung der Personalbudgets der Ämter in Abteilungsbudgets ist ein sinnvoller Schritt im Rahmen der Einführung des NSM. Nach dem Haushaltsplan 2001<sup>1</sup> soll die Personalkostenbudgetierung in der BAGS unterhalb der Ämterebene im Jahre 2001 realisiert sein.

*Personalbudgets auf Abteilungsebene zurzeit noch ausstehend*

220. Die BAGS befasst sich seit 1994 mit der Einführung der KLR und hat die Pilotphase inzwischen abgeschlossen. Der Rechnungshof hält nunmehr die zügige Einführung der KLR in den geeigneten Bereichen für notwendig, weil die praktische Anwendung der NSM-Instrumente durch das mit der KLR bereitgestellte Datenmaterial zur Steuerung nachhaltig gefördert wird.

*Kosten- und Leistungsrechnung zügig einführen*

Die BAGS hat mitgeteilt, dass die SAP-Lenkungsgruppe im Juli 2000 beschlossen habe, die KLR als Instrument des Rechnungswesens regelhaft in der BAGS einzuführen.

221. Aus den in der BAGS vorgefundenen Unterlagen über den Stand des Controlling wird deutlich, dass Teillösungen für eine zukunftsorientierte Steuerung in den Ämtern vorhanden sind, die gute Möglichkeiten für den Aufbau eines umfassenden Fachcontrolling bieten:

*Fachcontrolling ausbauen*

- Ein integriertes Fachcontrolling wird auf der Grundlage des „Digitalisierten Arbeitsprogramms“ eingeführt. Damit sollen die Aufgaben und Ressourcen für den mittelfristigen Zeitraum als Basis für Prioritätensetzungen der Behördenleitung dargestellt werden.
- Das Amt V ist an allen Controlling-Aktivitäten der Behörde beteiligt, die der Behördenleitung bei der Wahrnehmung ihrer Steuerungsaufgaben dienen und insoweit zu koordinieren sind.

Es besteht zwischen Rechnungshof und BAGS Übereinstimmung, dass die BAGS nunmehr in einem Kommunikationsprozess des Amtes V mit den Fachämtern die strategischen und operativen Ziele erarbeitet, den zentralen Informationsbedarf der Behördenleitung und des BfH daraus ableitet, ein Berichtswesen für diese

---

<sup>1</sup> Vorwort zum Einzelplan 4, S. 1

zentralen Informationen festlegt und die dezentralen Aktivitäten begleitet.

222. Die Dezentralisierung der Organisationsaufgaben erfordert - auch nach Auffassung der Behörde - ein Planungs- und Informationssystem in Form eines Organisationscontrolling, mit dem der Behördenleitung und den Ämtern ständig eine aktuelle und vollständige Übersicht der laufenden und mittelfristig geplanten Vorhaben zur Verfügung steht.

*Organisations-  
Controlling  
einführen*

Bei der Prüfung wurde allerdings deutlich, dass die Steuerung und Dokumentation der Organisationsmaßnahmen insgesamt noch unbefriedigend ist. Kernaussagen der geprüften Stellen waren, dass

- aktuelle Übersichten und Planungs-Unterlagen nicht vorhanden seien,
- allgemein mehr Transparenz zu organisatorischen Aktivitäten hergestellt werden sollte und
- in den Dienstbesprechungen der Fachämter mit der zentralen Organisationsabteilung der regelmäßige Tagesordnungspunkt "Bericht über laufende Organisationsveränderungen" mit Leben erfüllt werden müsse statt lediglich als "Hausnummer" mitgeführt zu werden.

Das Amt V hat von der Lenkungsgruppe ProMod<sup>2</sup> - auch mitgetragen von den Amtsleitern - den Auftrag für die Schaffung eines Organisationscontrolling erhalten. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass angesichts der eindeutigen Auftragslage, der insgesamt für Controlling zur Verfügung stehenden Kapazität sowie der angemeldeten Bedarfe, die Vervollständigung des Organisations-Controlling vorangetrieben wird.

Die BAGS stimmt den Aussagen des Rechnungshofs grundsätzlich zu. Sie habe bereits damit begonnen, im Rahmen der personellen Kapazitäten ein Organisationscontrolling aufzubauen.

### **Dezentralisation und zentrale Organisationsunterstützung**

223. Im Rahmen der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung hat die BAGS Intendanzaufgaben auf die Fachämter delegiert. Es muss jedoch - insbesondere in den Bereichen Haushalt, Organisation und Controlling - noch konkret festgelegt werden,

*Abgrenzung  
zentraler und  
dezentraler  
Aufgaben*

- welche Aufgaben zukünftig in welchem Umfang im Amt V verbleiben bzw. dezentral in den Fachämtern erledigt werden sollen und
- ggf. welche Ressourcenverteilung daraus folgt.

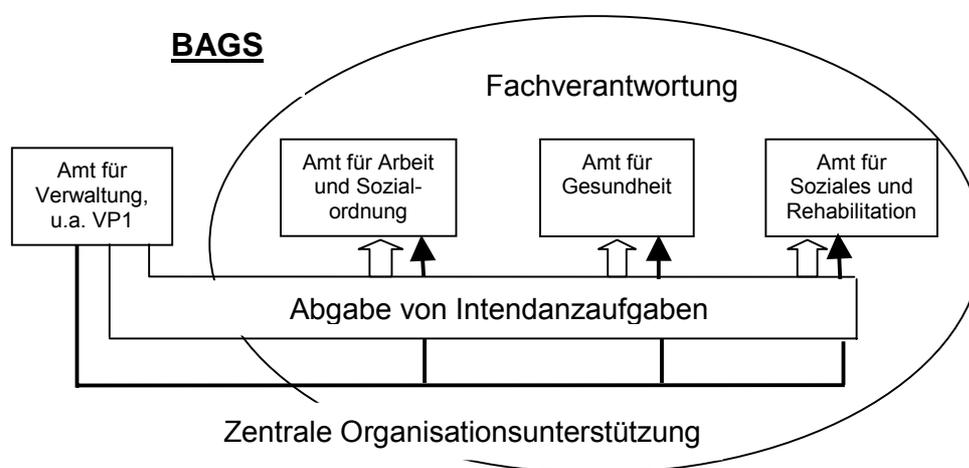
---

<sup>2</sup> Projektgruppe "Verwaltungsmodernisierung"

Die BAGS sieht ebenso wie der Rechnungshof die Notwendigkeit, zukünftig die im Amt V bzw. in den Fachämtern wahrzunehmenden Aufgaben insbesondere in den genannten Bereichen konkreter zu regeln.

224. Die aufbau- und ablauforganisatorische Integration der entsprechenden Instrumente wie z.B. Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung und Controlling sowie die Bestimmung der erforderlichen Ressourcen erfordern den Einsatz von Techniken der Organisation. Die Tiefe des hierfür erforderlichen Fachwissens und die Erfahrungen aus Querschnittsbetrachtungen können bei den Fachabteilungen nicht durchgehend vorliegen. Daher ist eine stärkere begleitende Unterstützung durch die Organisationsstellen des Amtes V und der Fachämter erforderlich.

*Erfordernis organisatorischer Unterstützung*



Die BAGS hat den Aufbau einer ämterübergreifenden Organisationsberatung zugesagt.

225. Die zentrale Organisationsabteilung VP1 ist - neben der Wahrnehmung anderer Aufgaben - insbesondere zuständig für die Beratung der Behördenleitung in grundsätzlichen und ämterübergreifenden Organisationsangelegenheiten, die zentrale Betreuung größerer Vorhaben in der Einführungsphase, die Durchführung größerer Organisationsuntersuchungen ggf. in Zusammenarbeit mit den Ämtern, die Beratung der Ämter in Organisationsfragen, wie z.B. den Einsatz neuer Techniken und Methoden, sowie Personalentwicklung.

Die Unterstützung der dezentralen Organisationseinheiten, z.B. mit nur zentral vorhandenem Methodenwissen und Kapazität für größere Vorhaben, die dezentral nicht durchgehend vorgehalten werden können, findet jedoch zur Zeit kaum statt. Die Folge ist, dass VP1 kaum mehr um unterstützende Organisationsarbeit gebeten wird, obwohl der entsprechende Bedarf geäußert wurde. Von den Fachämtern können viele Projekte nicht allein durch-

geführt werden, weil sie nicht über die dafür notwendige Kapazität verfügen.

Die BAGS hat bereits personelle und organisatorische Maßnahmen ergriffen, um die zentrale Organisationsunterstützung und -beratung bei VP1 verstärkt wahrzunehmen. Seit dem 01.12.2000 ist der Abteilung eine weitere Mitarbeiterin zugewiesen, die schwerpunktmäßig den Bereich Organisationsberatung betreut.

## Optimierung der Organisation in der BAGS

### Gesamtsteuerung der Behörde

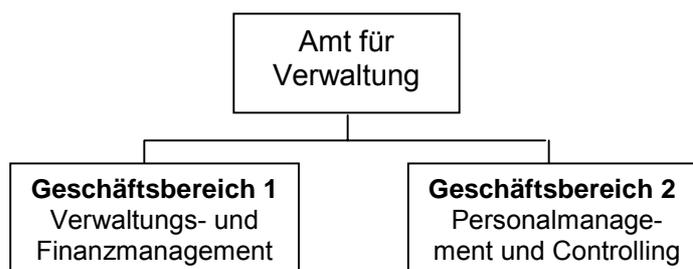
226. Der Beauftragte für den Haushalt (BfH) hat entsprechend der neuen VV zu § 9 LHO vom Oktober 1999 für die Steuerungsunterstützung der Behördenleitung und damit die Ausfüllung der Rollen im NSM eine entscheidende Funktion. Er ist für die Behördenleitung und für die Ämter der zentrale Ansprechpartner für die Gesamtsteuerung der Behörde und berechtigt, Informationen, die er für seine Aufgaben für erforderlich hält, anzufordern. Dies gilt sowohl für den Einzelfall wie für den dauernden Informationsfluss.

*Steuerungsunterstützung durch den Beauftragten für den Haushalt*

Aus der Dezentralisierung folgt, dass für die Wahrnehmung der Steuerungsunterstützung durch den BfH Informationspflichten der Ämter zu definieren sind. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Aufbau eines entsprechenden Informationssystems in Teilen bereits vorhanden oder in Vorbereitung ist. Dies gilt z.B. für den Bereich der Zuwendungen sowie die Information über die Umsetzung des Operationalisierten Regierungsprogramms durch die Digitalisierte Arbeitsplanung.

Angesichts der fortschreitenden Einführung der NSM-Elemente und damit Stärkung einer dezentralen Aufgabenwahrnehmung sollten über die bestehenden Informationssysteme hinaus Steuerungsinformationen definiert und durch Kontrakte ein zeitnahe Informationsfluss festgelegt werden.

227. Die Aufgaben der Amtsleitung sind nach der 1997 abgeschlossenen Umorganisation des Amtes V auf zwei Geschäftsbereiche verteilt.



Der Amtsleiter V ist zugleich Leiter des Geschäftsbereichs 1 und in Personalunion Beauftragter für den Haushalt, der für die Unterstützung der Behördenleitung bei der Gesamtsteuerung der Behörde zuständig ist. Wichtige Funktionen der Steuerung sind indes auch dem Geschäftsbereich 2 zugeordnet.

In dem Papier der Amtsleitung zur Umorganisation des Amtes für Verwaltung wird dazu u.a. einerseits ausgeführt: „Die Amtsleitung organisiert sich in der Stellvertretung nicht mehr als Abwesenheitsvertretung, sondern als kollegial - kooperatives Leitungsteam...“. Andererseits heißt es: „ ... d.h. abschließende Bereichsverantwortung und Gesamtverantwortung beim Amtsleiter.“

Die Verantwortung des BfH kann nicht Gegenstand kollegial-kooperativer Abstimmungen sein, sondern ist uneingeschränkt. Der Rechnungshof hat daher gefordert, der Behördenleitung - wie bereits für die 2. Hälfte 1998 geplant - über die Erfahrungen mit der neuen Leitungsstruktur zu berichten und die uneingeschränkte Wahrnehmung der Funktion des BfH in die Bewertung des Führungsmodells einzubeziehen.

*Uneingeschränkte  
Verantwortung  
des Beauftragten  
für den Haushalt*

Die BAGS hat dazu erklärt, dass der Leiter des Geschäftsbereichs 2, dem die Aufgaben der Steuerungsunterstützung zugeordnet sind, Amtsleitungsinteressen für seinen Geschäftsbereich auch nach außen vertreten kann. Soweit Aspekte der Gesamtsteuerung betroffen seien, erfolge dies regelhaft in Abstimmung mit dem Amtsleiter. Nach innen sei der Amtsleiter (und BfH) sein Fach- und Dienstvorgesetzter.

Die BAGS hat zugesagt, die neue Organisations- und Führungsstruktur kurzfristig einer Überprüfung auch im Hinblick auf die BfH-Problematik zu unterziehen. Bisher gebe es keine Hinweise, dass der BfH seiner umfassenden Verantwortung im Sinne der Gesamtsteuerung nicht nachkommen könne.

## Optimierung der Aufbauorganisation im Amt V

228. Im April 1997 ist das Amt V neu geordnet worden, um eine Anpassung an die Ziele des NSM und die Beseitigung von Schwächen der bestehenden Organisation vorzunehmen. Die Umorganisation des Amtes V hat zu Verbesserungen geführt. Die Aufbauorganisation könnte jedoch nach Auffassung des Rechnungshofs weiter optimiert werden.
229. Er hat angeregt, Organisations- und IuK-Aufgaben nach den Kriterien Service und Leitungs- und Steuerungsunterstützung neu zu ordnen. Eine Zusammenfassung von IuK-Organisation und allgemeiner Organisation würde erlauben, IuK-Planungen mit Organisationsaufgaben von vornherein zu verknüpfen. Dies würde sicherstellen, das Fachwissen von IuK-Organisation und allgemeiner Organisation in einen gemeinsamen Organisations-

gestaltungsprozess einzubringen.<sup>3</sup> Gleichzeitig würde damit der Gefahr vorgebeugt, dass luK-Maßnahmen durchgeführt werden, ohne dass vorher eine systematische Organisationsanalyse erfolgt.<sup>4</sup> Ferner würde vermieden, dass die luK-Organisationsaufgaben durch routinemäßig wahrzunehmende Service-Aufgaben zurückgedrängt werden.<sup>5</sup>

*Trennung luK-Organisation und luK-Service*

Die BAGS hält die vorgeschlagene Neuordnung der Organisationsaufgaben im luK-Bereich grundsätzlich für denkbar. Sie gibt allerdings bisher einer Zusammenfassung der funktionsverwandten luK-Organisation und Service-Aufgaben wegen der inhaltlichen Gemeinsamkeiten den Vorzug. Der Gefahr einer Vernachlässigung von Steuerungsfunktionen - hier für die luK-Organisation - wirke sie durch das Controlling der Amtsleitung entgegen. Im Zusammenhang mit der Einführung von SAP erhoffe sie sich wertvolle Erkenntnisse über die zweckmäßige künftige Organisationsform dieses Aufgabenbereichs.

## **Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter**

230. Der Erfolg organisatorischer Vorhaben ist entscheidend von der Akzeptanz durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abhängig. Die BAGS hat die Mitarbeiter der Behörde u.a. durch kontinuierliche schriftliche Darstellungen über die Arbeiten zum NSM unterrichtet, den Personalrat in die Lenkungsgruppe einbezogen und Schulungsmaßnahmen für die Pilotbereiche veranstaltet. Bei der Organisationsentwicklung des Amtes SR hat sie eine umfangreiche Mitarbeiterbeteiligung durchgeführt. Diese erheblichen Anstrengungen verdienen Beachtung. Andererseits hat der Rechnungshof festgestellt:

- Zur Einführung des NSM hat die Behörde fünf eigene Pilotbereiche eingerichtet. Der Rechnungshof hat hierzu keine Erfahrungsberichte vorgefunden, die den Mitarbeitern in den übrigen Bereichen der BAGS als Grundlage und Motivation für das eigene Vorgehen hätten dienen können. Neben den vielfältigen Darstellungen fachlichen Inhalts hätten gerade Berichte über Erfahrungen mit kritischen Phasen und Situationen und auch Fehlern bei der NSM-Einführung Chancen im Sinne einer lernenden Organisation eröffnet.
- Zur Vorbereitung der Umorganisation des Amtes V sind umfangreiche Mitarbeiterbefragungen durchgeführt worden, um u.a. aufgabenkritische Ansätze einfließen zu lassen. Die Ergebnisse dieser Befragung sind nur zum Teil ausgewertet worden.

*Rückkopplungen zu den Mitarbeitern erforderlich*

Die BAGS hat trotz ihrer vielfältigen Aktivitäten eingeräumt, dass Rückkopplungen über positive und negative Erfahrungen tlw. zu

---

<sup>3</sup> vgl. Jahresbericht 1995, Tz. 203

<sup>4</sup> vgl. Jahresbericht 1996, Tz. 303

<sup>5</sup> vgl. Jahresbericht 1997, Tz. 34

kurz gekommen sind. Sie hat erklärt, dass für die Pilotbereiche der KLR inzwischen Abschlussberichte vorliegen. Sie teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass eine breite Berichterstattung im Interesse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wünschenswert ist.

Die Erörterungen mit der Behörde sind noch nicht abgeschlossen.

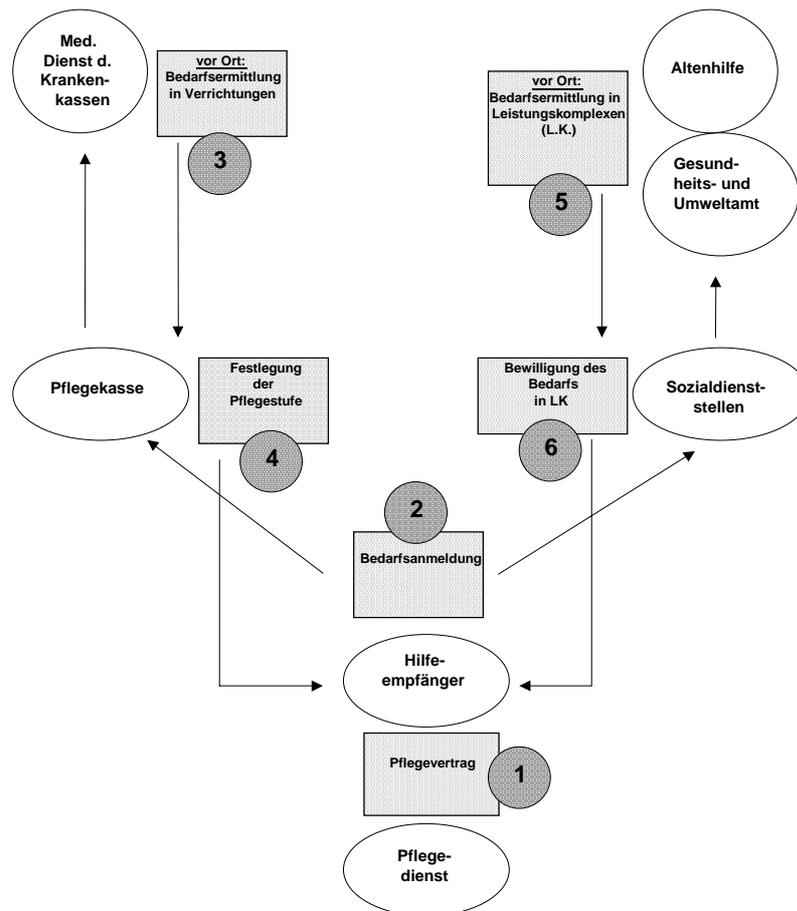
## **Ambulante Hilfe zur Pflege nach dem Bundes- sozialhilfegesetz**

**In fast allen Pflegefällen, in denen Sozialhilfe für die durch die Pflegeversicherung nicht gedeckten Leistungen beantragt wird, werden Bedarfsermittlungen vor Ort durch die Gesundheits- und Umweltämter oder die Altenhilfe der Bezirksämter durchgeführt. Der Personalaufwand wird bei weitem durch erzielte Einsparungen aufgewogen und zugleich damit der fürsorgerischen Verantwortung des Sozialhilfeträgers entsprochen. Der Rechnungshof hat jedoch eine Straffung des Verfahrens empfohlen.**

**Die im Haushaltsplan und in der Globalrichtlinie genannten Zielsetzungen des Senats für die ambulante Hilfe zur Pflege sind bisher nicht soweit konkretisiert und in Form von Kennzahlen messbar gemacht worden, dass ein Controlling möglich wäre. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, insbesondere die Bedarfsgerechtigkeit und Effizienz der Pflege in Kennziffern zu fassen.**

### **Bewilligungsverfahren**

231. Nicht in allen Pflegefällen reichen die Leistungen der Pflegeversicherung aus, um den Bedarf der Pflegebedürftigen zu decken. Bei Mittellosigkeit tritt der Sozialhilfeträger ein.
232. Der Rechnungshof hat untersucht, ob das Verfahren zur Ermittlung des Pflegebedarfs sachgerecht und wirtschaftlich ausgestaltet ist. Dieses Verfahren ist mit seinen Beteiligten nachfolgend schematisch dargestellt, wobei die Ziffern die Reihenfolge der einzelnen Verfahrensschritte angeben:



233. Nach einem Rundschreiben der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (BAGS) aus dem Jahre 1996 sind die Sozialdienststellen gehalten, den Pflegebedarf und die Richtigkeit der Pflegestufeneinordnung zunächst - im Sinne einer Plausibilitätsprüfung - durch Abgleich des Antragsvolumens mit einer für die jeweilige Pflegestufe festgesetzten Punktobergrenze zu klären. Bei allen Anträgen, die erstmals nach Erlass dieses Rundschreibens Hilfe zur Pflege begehren, sind darüber hinaus fachliche Stellungnahmen der Gesundheits- und Umweltämter oder der Altenhilfe - auf der Basis von Bedarfsermittlungen vor Ort - einzuholen.

234. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die von der BAGS als erster Arbeitsschritt festgelegte Plausibilitätsprüfung (vereinfacht: Rückrechnung von Vergütungen in DM nach Zeitaufwand) zum Abgleich des Antragsvolumens mit bestimmten Punktobergrenzen keine weiterführenden Ergebnisse zeitigt. Sie ist nicht geeignet, die Richtigkeit der Pflegestufenentscheidung und des Pflegebedarfs zu überprüfen. Der Rechnungshof hat deshalb die BAGS gebeten, diese Punktobergrenzen nicht mehr zu verwenden.

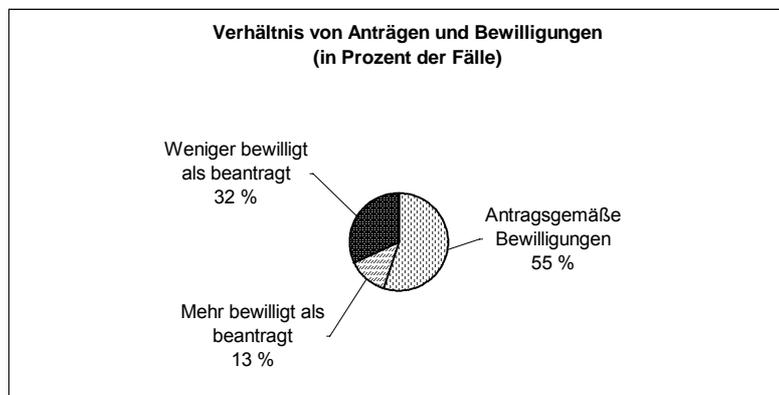
*Bisherige Plausibilitätsprüfung nicht geeignet und überflüssig*

235. Der Rechnungshof hält allerdings *nach* der Bedarfsprüfung durch die Gesundheits- und Umweltämter oder Altenhilfe eine Überprüfung für sinnvoll, ob die von der Pflegekasse festgelegte Pflegestufe mit dem tatsächlichen Bedarf übereinstimmt, damit ggf. eine höhere Pflegestufe und eine Entlastung des Sozialhilfeträgers erreicht werden können. Dabei sind die gesetzlichen Einstufungskri-

*Abgleich Bedarf / Pflegestufe nach der Bewilligung nötig*

terien im Sozialgesetzbuch (SGB) XI<sup>1</sup> (§ 15 Abs. 1 Nrn. 1 bis 3) hilfreich, weil sie für die Pflegestufen und unterschiedlichen Pflegebedarfe nach Art, Häufigkeit und Zeitdauer unterscheiden. An Art und Häufigkeit der Leistungen (Leistungskomplexe) sind nämlich auch die Bedarfsfeststellungen der Gesundheits- und Umweltämter oder der Altenhilfe ausgerichtet, so dass indirekt ein Vergleich mit den darin enthaltenen Verrichtungen möglich ist.

236. Im Rahmen einer Stichprobe hat der Rechnungshof festgestellt, dass in 89 % der untersuchten Fälle eine fachliche Stellungnahme des Gesundheits- und Umweltamtes oder der Altenhilfe eingeholt worden ist. Ein Abgleich des Antragsvolumens mit dem Bewilligungsumfang zeigt, dass in der Mehrzahl der Fälle eine Korrektur des beantragten Leistungsumfanges nicht erforderlich war:



*Bewilligungen  
überwiegend ohne  
Änderungen*

Die Abweichungen vom Antrag sind dabei als maßvoll zu bezeichnen:

- Soweit ein notwendiger Mehrbedarf anerkannt wurde, betrug die Gesamtsumme 3 % vom gesamten Auftragsvolumen;
- soweit der Antrag unterschritten wurde, betrug die Abweichung 12 % vom gesamten Auftragsvolumen.

237. Nach den Berechnungen des Rechnungshofs hält sich der Aufwand für die Bedarfsermittlungen vor Ort in Grenzen und wird jedenfalls durch die damit bewirkten Einsparungen bei weitem aufgewogen. Die auf der Grundlage der Stichprobe feststellbaren Minderausgaben von (jährlich wiederkehrend) 2.345 DM pro Fall liegen um den Faktor 11 über den Personalkosten der Prüfung von (einmalig) 190 DM pro Fall.

Die nahezu flächendeckende Bedarfsermittlung vor Ort ist nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen gerechtfertigt, sondern entspricht (wie sich insbesondere aus den Fällen ergibt, in denen das beantragte Leistungsvolumen im Interesse einer umfassenden Bedarfsdeckung aufgestockt wurde) auch der fürsorgerischen Verantwor-

*Regelung wirtschaftlich und verantwortungsvoll*

<sup>1</sup> Sozialgesetzbuch (SGB) Elftes Buch (XI) Soziale Pflegeversicherung

tung des Sozialhilfeträgers. Der Rechnungshof hat zur Straffung des Prüfverfahrens empfohlen, dass die BAGS im Gespräch mit den beteiligten Dienststellen (Sozialdienststelle, Gesundheits- und Umweltamt, Altenhilfe) neue Kriterien für die Beurteilung der Plausibilität beantragter Leistungsumfänge zu entwickeln versucht. Gelänge es dadurch, einen wesentlichen Teil jener Anträge im voraus zu erkennen, in denen antragsgemäß bewilligt werden kann, könnte das gleiche wirtschaftliche Ergebnis und volle Bedarfsdeckung mit weniger fachlichen Begutachtungen erreicht werden.

## Controlling

- |      |  |  |
|------|--|--|
| 238. | Im Haushaltsplan 2001 <sup>2</sup> nennt der Senat als Ziele auch der ambulanten Hilfe zur Pflege die „Optimierung der Versorgungsstrukturen und Hilfesysteme durch Gestaltung und Weiterentwicklung einer bedarfsgerechten, effizienten und regional gegliederten Versorgungsstruktur“. Wenn der Bürgerschaft im Haushaltsplan Ziele vorgestellt werden, sollten im selben Kontext auch Kennzahlen veröffentlicht werden, die die Beurteilung der jeweiligen Zielbereiche ermöglichen. Dem werden die bisher dort genannten Kennzahlen noch nicht hinreichend gerecht.  | <i>Ziele des Senats</i>  |
|      |  | <i>Zuordnung von Kennzahlen zu diesen Zielen</i>                     |
| 239. | Der Rechnungshof hat zur Abbildung der Bedarfsgerechtigkeit und der regionalen Gliederung der Versorgungsstrukturen vorgeschlagen, z.B. eine Kennzahl  | <i>Kennzahlen zur Bedarfsgerechtigkeit und regionalen Gliederung</i> |
|      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- „Pflegebedürftige pro Pflegefachkraft“ (ggf. aufgeschlüsselt nach Alter der Pflegebedürftigen) zu bilden und</li> <li>- diese nach Bezirks- oder Ortsamtsbereichen aufzugliedern.</li> </ul>  |  |
|      | Wie die Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/4777 vom 21.09.2000 zur Rahmenplanung der pflegerischen Versorgungsstruktur zeigt, sind die Basisdaten zur Ermittlung solcher Kennzahlen offenbar vorhanden. Auch die vorgeschlagene Kennzahl ist dort - allerdings bezogen auf Hamburg als Ganzes - enthalten. Diese Drucksache unterliegt indes nur einer bedarfsorientierten Aktualisierung und eine Information der Bürgerschaft ist nur bei gravierenden Auswirkungen auf die Förderplanung und den Haushalt vorgesehen. Zur kontinuierlichen Unterrichtung der Bürgerschaft über die Erreichung der selbst gesetzten Ziele im Sinne eines strategischen Controlling wäre es erforderlich, diese (und ggf. ergänzende) Kennzahlen im Sinne einer Zeitreihe fortlaufend im Haushaltsplan anzugeben. |  |
| 240. | Die Effizienz der Pflegestrukturen (Wirtschaftlichkeit) drückt sich aus durch das Verhältnis zwischen Ressourceneinsatz einerseits und Pflegeleistungen (Art, Umfang und Häufigkeit) sowie Ergebnisqualität der Pflege andererseits. Diese (Ergebnis-)Qualität be-   | <i>Kennzahl zur Effizienz und Qualität</i>                           |

<sup>2</sup> sachlich gleichlautend bereits die Haushaltspläne 1999 und 2000 (Einzelplan 4, Produktgruppe 19)

zieht sich auf die Qualität der Erfüllung der Pflegeleistungen sowie auf den dadurch bewirkten Erfolg (u.a. Zufriedenheitsgrad der Gepflegten). Auch hierzu sollte der Haushaltsplan Kennzahlen enthalten, die das Erreichte messbar machen.

Zwar ist die objektive Beurteilung der Ergebnisqualität wegen der damit verbundenen subjektiven Bewertungen schwierig. Messbare Größen ließen sich aber hinsichtlich des tatsächlichen Pflegezustandes sowie der Bewertung der Pflege aus der Sicht des Pflegebedürftigen entwickeln. Um über den Einzelfall hinaus Erkenntnisse zu gewinnen, müssten die jeweiligen Feststellungen bestimmten Bewertungsstufen zugeordnet werden. Da diese sich wiederum durch Zahlen ausdrücken lassen, könnten für die vorgefundenen Pflegezustände Kennzahlen gebildet werden. Insgesamt lassen sich die Ergebnisse nur auf stichprobenartige Überprüfungen abstützen. Diese können aber insofern zu allgemeinen Aussagen führen, als sie

- eine ggf. repräsentative Fallmenge umfassen und damit einen Gesamteindruck vermitteln können bzw.
- auf unterschiedliche Pflegeeinrichtungen bezogen sind und damit einen Qualitätsvergleich zwischen verschiedenen Pflegeeinrichtungen ermöglichen.

241. Unabhängig von der Konkretisierung der vorgenannten Zielsetzungen hat der Rechnungshof vorgeschlagen, dass für den Haushaltsplan eine Kennzahl gebildet wird aus den Versicherungsleistungen der Pflegeversicherung und den Leistungen der Sozialhilfe für ambulante Pflege. Hierdurch würden politische Handlungsbedarfe deutlich werden, wenn sich durch eine Zeitreihe zeigt, dass die gedeckelten Leistungen der Pflegeversicherung gleich bleiben, durch steigende Preise bei den Leistungserbringern (den Pflegediensten) die Zahlungen des Sozialhilfeträgers aber sowohl absolut als auch proportional ansteigen.

*Kennzahl aus Leistungen der Pflegekassen und des Sozialhilfeträgers*

## **Stellungnahme der Verwaltung**

242. Die BAGS will die Empfehlungen des Rechnungshofes zum gegenwärtigen Bedarfsermittlungsverfahren aufnehmen und gemeinsam mit den beteiligten Dienststellen überprüfen, auf welcher Basis die Einführung eines gestrafften Prüfverfahrens möglich ist. Für den Abgleich des Antragsvolumens mit der Pflegestufe will sie dabei neue Kriterien entwickeln.
243. Das im Haushaltsplan genannte Ziel (vgl. Tz. 238) beschreibe den Auftrag der Länder nach § 9 SGB XI, könne aber derzeit insgesamt durch geeignete Kennzahlen noch nicht abgebildet werden. Allerdings könne ein Steuerungssystem nur stufenweise und unter bewusster Schwerpunktbildung ausgebaut werden. Die ambulante Pflege sei bisher kein solcher Schwerpunkt gewesen; Kennzahlen zur Qualität und Effizienz der ambulanten Pflege könnten wohl nur langfristig zur Verfügung gestellt werden. Kennzahlen für den

*BAGS prüft Möglichkeiten eines gestrafften Prüfverfahrens*

*Zielbezogene Kennzahlen derzeit nicht leistbar*

Haushaltsplan müssten grundsätzlich u.a. auf einer standardisierten, verlässlichen Datengrundlage basieren und mit vertretbarem Aufwand jährlich zu erheben sein. Auch sollte grundsätzlich überregionale Vergleichbarkeit zu erzielen sein. Für die vom Rechnungshof vorgeschlagene regionalisierte Kennzahl Pflegebedürftige pro Pflegefachkraft (vgl. Tz. 239) fehle es z.B. an diesen Voraussetzungen. Die dazu für die Rahmenplanung zugrunde gelegten Daten beruhten auf z.T. mühsam geschätzten und abgeleiteten Daten.

Sie wolle prüfen, ob im Hinblick auf den Vorschlag des Rechnungshofs eine Kennzahl aus den Pflegeversicherungszahlungen zu den Sozialhilfeleistungen zumindest für die laufenden Sozialhilfefälle gebildet werden könne.

### **Bewertung durch den Rechnungshof**

244. Der Rechnungshof hält die Angabe von Zielen in Produktinformationen des Haushaltsplanes, die auf längere Zeit nicht durch relevante Kennzahlen abbildbar sind, für bedenklich. Entweder müssen die Ziele so umgebildet werden, dass sie für Steuerungszwecke real geeignet sind; die Erarbeitung der Kennzahlen dazu mag durchaus erst schrittweise möglich sein. Oder aber die Produktinformationen weisen ausdrücklich aus, dass die genannten Ziele (noch) nicht hinreichend operationalisiert sind, um sie mit steuerungsgeeigneten Kennzahlen versehen zu können. Für die Bürgerschaft sollte auf jeden Fall transparent sein, ob die Ziele in den Produktinformationen steuerungsgeeignet sind. Der Anspruch, eine überregionale Vergleichbarkeit von Kennzahlen zu erzielen, darf im Übrigen nicht dazu führen, dass in Hamburg haushaltsrelevante Kennzahlenbildungen unterbleiben. Die BAGS bleibt aufgefordert, im Rahmen der Arbeitsprioritäten geeignete Kennzahlen auch für die ambulante Pflege zu entwickeln.

*Ausweisung  
steuerungsgeeigneter Ziele nötig*

## **Aufklärungs-, Schulungs- und Bildungsmaßnahmen der Hauptfürsorgestelle**

**Bei der Förderung eines großen Ausstellungsprojekts wurde die Ertragsentwicklung nicht ausreichend berücksichtigt.**

**Bei der Auftragsvergabe für Maßnahmen der Aufklärungsarbeit wurde der Wettbewerb außer Acht gelassen.**

**Das Informationsangebot in den Medien Bildschirmtext und Internet, in das erhebliche**

**Mittel investiert wurden, ging z.T. am gesetzlichen Aufklärungsauftrag der Hauptfürsorgestelle vorbei; Mittel der Ausgleichsabgabe wurden damit zweckwidrig eingesetzt.**

**Der Rechnungshof hat eine Konzeption für die Aufklärungsarbeit gefordert und Anregungen zur Ausgestaltung gegeben.**

245. Die Hauptfürsorgestelle hat nach dem Schwerbehindertengesetz (SchwbG) den Auftrag, durch Aufklärungs-, Schulungs- und Bildungsmaßnahmen die Beschäftigung Schwerbehinderter zu fördern (§ 31 Abs. 2 Satz 4 und Abs. 3 Satz 2 sowie § 29 Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung (SchwbAV)). Für Informations- und Aufklärungsmaßnahmen, die sich vorwiegend an die Öffentlichkeit richten, hat die Hauptfürsorgestelle im Jahre 1999 rd. 957.000 DM (1998: rd. 618.000 DM) aus dem „Sondervermögen Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz“<sup>1</sup> ausgegeben. Hiervon wurden u.a. Werbekampagnen durchgeführt, Broschüren hergestellt und Informationen im Internet bereitgestellt.

### **Zuwendung für ein Ausstellungsprojekt**

246. Die Hauptfürsorgestelle fördert zurzeit ein Ausstellungsprojekt, mit der die Öffentlichkeit für die Belange Blinder und hochgradig Sehbehinderter sensibilisiert und den dort eingesetzten Schwerbehinderten eine Qualifizierung und Eingliederungsmöglichkeit für den ersten Arbeitsmarkt geboten werden soll. Für den Zeitraum vom 01.05.1999 bis 30.11.2002 wurde ein nicht rückzahlbarer Zuschuss von 2,2 Mio DM im Wege der Festbetragsfinanzierung bewilligt; dies entspricht 85 % der gesamten zuwendungsfähigen Ausgaben. In der Leistungsvereinbarung wurde von einer jährlichen Mindesteinnahme von 100.000 DM an Eintrittsgeldern, Sponsoring und Warenverkauf und von einer angenommenen Besucherzahl von 30.000 pro Jahr ausgegangen.

247. Bei Zugrundelegung der in der Leistungsvereinbarung angenommenen Besucherzahl und des Mindesteintrittsgeldes (7 DM für Kinder und Jugendliche) betragen die jährlichen Einnahmen allein aus Eintrittsgeldern 210.000 DM und übersteigen damit die in die Finanzierung eingeflossene Einnahme von 100.000 DM erheblich. Die tatsächliche Entwicklung der Besucherzahlen bestätigt diese Annahme:

*Einnahmen des Zuwendungsempfängers wesentlich höher als angenommen*

Die am 31.03.2000 eröffnete Ausstellung war bereits Anfang August 2000, also innerhalb von etwa vier Monaten von 20.000

---

<sup>1</sup> Errichtet durch „Gesetz über das „Sondervermögen Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz“ (Artikel 6 des Gesetzes zur Verbesserung der Haushaltsstruktur der Freien und Hansestadt Hamburg (Haushaltsbegleitgesetz 1984) vom 22.12.1983).

Personen besucht worden, so dass die tatsächlichen Einnahmen selbst unter Berücksichtigung erhöhter Kosten aufgrund des Besucherandrangs den jährlich kalkulierten Betrag von 100.000 DM bei weitem übersteigen werden.

248. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Hauptfürsorgestelle bei der Bewilligung der Zuwendung die mögliche Ertragsentwicklung nicht ausreichend in Betracht gezogen hat. Unbeschadet einer etwaigen Prognoseunsicherheit über die Ertragsentwicklung hätte im Zuwendungsbescheid festgelegt werden müssen, dass von dem kalkulierten Betrag von 100.000 DM abweichende Mehr- oder Mindererträge zumindest anteilmäßig Auswirkungen auf die Zuwendung haben. Bei der gewählten Form der Festbetragsfinanzierung ist der Zuwendungsempfänger kein nennenswertes unternehmerisches Risiko eingegangen, während mögliche Mehreinnahmen bei ihm verbleiben. Damit ist den Interessen des Sondervermögens nicht ausgewogen Rechnung getragen.

*Mögliche Ertragsentwicklung nicht ausreichend in Betracht gezogen*

## **Auftragsvergaben**

### **Außerachtlassung des Wettbewerbs**

249. Im Rahmen ihres Aufklärungsauftrages vergab die Hauptfürsorgestelle, ohne Vergleichsangebote einzuholen, eine Reihe von Aufträgen:
- Juni 1995: Vertrag über die redaktionelle und technische Betreuung der Aufklärungsarbeit im dialogorientierten Online-Dienst Bildschirmtext (BTX) mit einem Auftragswert von rd. 64.000 DM einschließlich Mehrwertsteuer.
  - Januar 1996: Erteilung eines entsprechenden Folgeauftrages für die Betreuung des BTX für ein Jahr mit einem Auftragswert von rd. 57.000 DM einschließlich Mehrwertsteuer. Nachdem dieser Betrag bereits im Juni 1996 ausgeschöpft war, teilte die Hauptfürsorgestelle dem Auftragnehmer mit, es sei eine weitere Verlängerung des Vertragsverhältnisses mit ihm beabsichtigt. Die im Hinblick auf das ausgeschöpfte Budget nicht mehr abrechenbaren Leistungen sollten zu Lasten des Folgevertrages geltend gemacht werden.
  - September 1996: Abschluss eines „Rahmenvertrages“ über die laufende Betreuung, technische Aufbereitung und Einspielung von Texten in das Internet mit unbefristeter Laufzeit.
  - Mündliche Auftragserteilung für den Aufbau eines Internetangebots zum Preis von 10.000 DM einschließlich Mehrwertsteuer. Vorgaben für die Ausführung der Leistung sind nicht aktenkundig.
  - Oktober 1997: Vertrag mit einer Werbeagentur über die Entwicklung und Durchführung einer Medienkampagne mit einem Auftragswert von rd. 70.000 DM zuzüglich Mehrwertsteuer. Die Aufträge für die Herstellung der Anzeigen (Grafik,

Druck und dergl.) im Umfang von rd. 72.000 DM wurden von der Werbeagentur vergeben und der Hauptfürsorgestelle in Rechnung gestellt.

Bei all diesen Aufträgen wurde der gebotene Wettbewerb außer Acht gelassen. Soweit es sich um gewerbliche Leistungen gehandelt hat, war die Beschaffungsordnung (BO) in der im geprüften Zeitraum geltenden Fassung anzuwenden, wonach bei Aufträgen mit einem Jahreswert von mehr als 20.000 DM im Regelfall jeweils eine Beschränkte Ausschreibung hätte durchgeführt werden müssen. Soweit freiberufliche Leistungen, für die die damalige BO keine Regelung vorsah, in Auftrag gegeben worden waren, hätten entsprechend §§ 7 und 55 LHO Vergleichsangebote eingeholt werden müssen, um dem Wirtschaftlichkeitsgebot zu entsprechen.

*Fehlen von Vergleichsangeboten*

### Sonstige Mängel

250. Der Auftrag über den Aufbau des Internet-Angebots in Höhe von 10.000 DM ist darüber hinaus aus folgenden Gründen zu beanstanden:

- Das Honorar für die Ausführung des mündlich erteilten Auftrages wurde angewiesen, noch ehe der Auftragnehmer hierüber eine Rechnung übersandt hatte. Die vorzeitige Auszahlung des Honorars stellt einen Verstoß gegen § 34 Abs. 3 LHO dar, wonach Ausgaben nur insoweit und nicht eher geleistet werden dürfen, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind.
- Der Auftrag hätte aus Gründen der Rechts- und Verfahrenssicherheit nicht mündlich erteilt werden dürfen, zumal das gezahlte, also vereinbarte Honorar, von dem Angebot abweichend, auch die Mehrwertsteuer umfasste.
- Auf eine Leistungsbeschreibung als Maßstab für eine vertragsgemäße Erfüllung hätte nicht verzichtet werden dürfen.

*Zahlung vor Rechnungseingang*

*Mündliche statt schriftliche Auftragserteilung*

*Fehlen einer Leistungsbeschreibung*

### Zweckwidrige Verwendung von Mitteln

251. Im Zusammenhang mit der Nutzung des BTX (vgl. Tz. 249) bzw. Internet hat die Hauptfürsorgestelle in erheblichem Maße Pressemitteilungen der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (BAGS) sowie Artikel aus der Tages- und der Fachpresse in die Online-Medien einspielen lassen, die allgemeine soziale Fragen zum Gegenstand hatten, z.B.

*Überschreitung des gesetzlichen Aufklärungsauftrags*

- Einladung zur Pressekonferenz der Senatorin („Strategien und Instrumente gegen Arbeitslosigkeit“),
- Senatsbeschluss zur Umsetzung der zweiten Stufe der Pflegeversicherung,

- Bundesratsinitiative des Senats zur Organisationsreform der Rentenversicherung,
- Artikel zur Situation der gehörlosen Senioren,
- Besprechung des Buches „Leben mit einem behinderten Kind“.

Aufgabe der Aufklärungsarbeit der Hauptfürsorgestelle ist es dagegen, für die Beschäftigung Schwerbehinderter zu werben und auf die dafür bereitstehenden Mittel hinzuweisen (vgl. Tz. 245). Die vorgenannten Veröffentlichungen gingen über diesen Aufklärungsauftrag hinaus; Mittel der Ausgleichsabgabe wurden damit zweckwidrig eingesetzt.

### Konzeption für die Aufklärungsarbeit

252. Die Hauptfürsorgestelle hat erklärt, sie bemühe sich, in der Öffentlichkeit präsent zu sein. Dies solle durch Plakate, Anzeigen, kleine Werbefilme auf den Bildschirmen der U-Bahnen („Infoscreen“), den Internet-Auftritt usw. erreicht werden. Darüber hinaus werde zurzeit über ein Informationsangebot im Videotext und über eine Ansprache der Firmen mittels Telefonmarketing nachgedacht.

253. Mit der zurzeit von der Hauptfürsorgestelle betreuten, relativ begrenzten Anzahl Schwerbehinderter dürfte das Potential für eine individuelle Förderung Schwerbehinderter im Arbeitsleben noch nicht ausgeschöpft sein. Während vor allem große Arbeitgeber und Träger gemeinnütziger Einrichtungen die Möglichkeit nutzen, schwerbehinderte Arbeitnehmer unter Inanspruchnahme der Fördermöglichkeiten aus der Ausgleichsabgabe zu beschäftigen, sind Arbeitgeber mit wenigen Arbeitsplätzen, z.B. Handwerks-, Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe, hierbei deutlich unterrepräsentiert.

*Förderpotential nicht ausgeschöpft*

254. Inhaltlich ist die Aufklärungsarbeit nicht auf die gesetzlichen Aufgaben der Hauptfürsorgestelle zentriert, wenn Altersgruppen wie Kinder und Senioren angesprochen werden, die nicht im Arbeits- und Berufsleben stehen (vgl. Tz. 251). Die Hauptfürsorgestelle verfügt zurzeit nicht über eine Zieldefinition oder ein Strategiepapier für ihre Aufklärungsarbeit; eine Erfolgskontrolle über die Wirkung der Maßnahmen findet nicht statt.

*Zieldefinition und Strategie fehlen*

*Erfolgskontrolle findet nicht statt*

Die Aufgabe von Inseraten richtet sich, wie die Hauptfürsorgestelle erklärt hat, nach den eingehenden Angeboten. Es handelt sich häufig um Daueranzeigen in denselben Veröffentlichungen, z.B. in Zeitschriften des Behindertensports, die auf eine besonders aktive Gruppe der Behinderten mit einem deutlichen Willen zur Gestaltung ihrer Situation abzielen, so dass die Wirkung und Notwendigkeit des sich wiederholenden Mediums „Anzeige“ fraglich ist.

Die im Internet angebotenen Informationen waren ein Jahr lang nicht mehr aktualisiert worden.

255. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass die Aufklärungsarbeit der Hauptfürsorgestelle, für die nicht unbedeutende Mittel aufgewendet werden, künftig einer Konzeption folgt, die insbesondere berücksichtigt, in welcher Weise die jeweilige Zielgruppe optimal angesprochen werden kann. Außerdem sollte überlegt werden, wie die Zielerreichung gemessen und die Leistungserbringung überwacht werden kann.

*Konzeption für Aufklärungsarbeit erforderlich*

Angesichts der Bindung durch die gesetzliche Aufgabe und der - anders als in der öffentlichen Verwaltung sonst - nicht durch finanzielle Restriktionen von vornherein bestehenden Selbststeuerung ist eine Konzeption für die Aufklärungsarbeit der Hauptfürsorgestelle unverzichtbar.

256. Der Rechnungshof hat hierzu folgende Anregungen gegeben:

- Zusammenarbeit mit Handels- und Handwerkskammer, Innungen und Gremien, die Existenzgründungen beraten;
- Informationen der Hauptfürsorgestelle für die Sozialarbeiter in Krankenhäusern und Rehabilitationseinrichtungen;
- von der Hauptfürsorgestelle selbst getragene Zusammenarbeit mit dem Versorgungsamt, so dass die Betroffenen mit Ausstellung des Feststellungsbescheides Informationen entsprechend den Zielsetzungen der Hauptfürsorgestelle erhalten;
- Veranstaltung von Wettbewerben in Schulen, Berufsschulen, Fachhochschulen und Hochschulen; die Arbeitsergebnisse wie Zielgruppenanalysen, Strategiepapiere oder Werbekonzepte wären sowohl für die Arbeit der Hauptfürsorgestelle nutzbar als auch eine Hilfe, den Gedanken der Eingliederung von Behinderten in das Arbeits- und Berufsleben zu fördern;
- Gewinnen von Schirmherren, z.B. Vertretern von Unternehmen und Verbänden der Wirtschaft.

*Anregungen des Rechnungshofs*

### **Ergebnis der rechnerischen und förmlichen Prüfung der Belege**

257. Bei der rechnerischen und förmlichen Prüfung der Belege hat der Rechnungshof erhebliche Mängel festgestellt, z.B. konnten Rechnungen (zahlungsbegründende Unterlagen) nicht oder nicht ohne weiteres vorgelegt werden; Auszahlungsanordnungen waren entgegen den kassenrechtlichen Bestimmungen unsortiert aufbewahrt.

*Erhebliche Mängel*

Der Rechnungshof hat diese Mängel beanstandet und die Behörde aufgefordert, künftig eine ordnungsgemäße Kennzeichnung und

Ablage der Unterlagen, sowie die Einhaltung der Anforderungen, die sich aus §§ 70 LHO ff. ergeben, sicherzustellen.

### **Stellungnahme der Verwaltung**

258. Die BAGS hat den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs im Wesentlichen zugestimmt.

## **Aufgabenentwicklung und Controlling bei der Lawaetz-Stiftung**

**Seit der Gründung der Lawaetz-Stiftung im Jahre 1986 haben sich die öffentlich geförderten Aufgaben der Stiftung fortentwickelt und ausgeweitet. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Aufgaben der Stiftung durch ein Zielbild zu konkretisieren.**

**Kostenobergrenzen für die alternative Baubetreuung werden teilweise erheblich überschritten. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Steuerungsfunktion der Kostenobergrenzen sicherzustellen.**

**Die aus der Satzung folgende Zielsetzung, zur sozialen Stabilisierung sowie zur beruflichen und sozialen Integration der betreuten Menschen beizutragen, ist bisher nicht operationalisiert. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, Kenngrößen zur Integration in den Arbeitsmarkt sowie zur sozialen „Stabilisierung“ zu entwickeln.**

### **Aufgabenentwicklung**

259. Seit der Gründung der Lawaetz-Stiftung im Jahre 1986 haben sich die Aufgaben der Stiftung fortentwickelt und ausgeweitet. Während ihre Tätigkeit ursprünglich auf den alternativen Sanierungsbereich sowie die Beratung örtlicher Beschäftigungsinitiativen beschränkt war, sind seit 1990 folgende Aufgaben hinzugekommen:
- Beratung und technische Hilfe für den Europäischen Sozialfonds (ESF) einschl. Evaluation der Programmziele,
  - Neubauprojekte für obdachlose Menschen,

- bauliche Selbsthilfe auch im Rahmen von Neubauten einschl. Gewerbebauten und
- zahlreiche Aktivitäten im Bereich der sozialen Stadtteilentwicklung.

260. Mit dieser Aufgabenentwicklung ist ein Anstieg der Personalausgaben der Stiftung einhergegangen. Diese haben sich von 1989 (rd. 746.000 DM) bis zum Jahre 2000 (Soll rd. 1.787.000 DM) mehr als verdoppelt. Die Zuwendungen der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (BAGS) an die Stiftung betragen 1999 insgesamt rd. 2,2 Mio DM.<sup>1</sup> Das Anlagevermögen beträgt mehr als 48 Mio DM.

*Erhebliche Ausgabensteigerung*

261. Der Senat hat der Bürgerschaft in der Drucksache Nr. 16/4403 vom 20.06.2000 seine Ziele der baulichen Selbsthilfe mit Baubetreuung unter dem Aspekt der sozialen Stadtteilentwicklung näher dargelegt. Da diese und die weiteren Aufgaben der Stiftung vollständig aus dem Haushalt finanziert werden, sollte die Ausgestaltung und Fortentwicklung der strategischen Stiftungsziele auch der staatlichen Mitwirkung unterliegen. Vor dem Hintergrund des weit gefassten Satzungszweckes sind die Aufgaben der Stiftung nach Art und Umfang nicht ohne weiteres erkennbar. Auch die gegenwärtig von der Stiftung durchgeführten Aufgaben lassen sich nicht ausnahmslos dem Profil der Stiftung zuordnen: Im Bereich der Neubautätigkeit für obdachlose Menschen tritt die Stiftung wie ein normaler Baubetreuer auf. Hier könnte auch ein Wohnungsbauunternehmen tätig werden.

*Aufgabenkonkretisierung notwendig*

Unterbleibt eine Aufgabenkonkretisierung, kann es zu einer von der Stiftung initiierten Aufgabenentwicklung kommen, ohne dass die staatlichen Stellen daran ausreichend mitwirken.

Der Rechnungshof hat deshalb empfohlen, den abstrakt formulierten Satzungszweck durch ein Zielbild zu ergänzen. Um das Profil der Stiftung deutlich herauszustellen, sollte dabei auch geprüft werden, inwieweit Art und Umfang der Selbsthilfe in den jeweiligen Aufgabenfeldern konkretisiert werden können. Die Aufstellung von Zielbildern ist eine Voraussetzung für die Steuerung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen, mit denen sich die Stiftung zwar nicht rechtlich, aber doch im Hinblick auf das sich aus der Haushaltsfinanzierung ergebende öffentliche Interesse vergleichen lässt.

*Zielbild erforderlich*

262. Während die Zahl der Beratungen der Stiftung für Einzelgründungen gestiegen ist, sind die Beratungen der Stiftung für örtliche Beschäftigungsinitiativen deutlich zurückgegangen, weil die Förderrichtlinien der BAGS insbesondere auf „selbstverwaltete Betriebe“ ausgerichtet sind, an denen es nach Auskunft der Stiftung gegenwärtig in der Regel fehlt. Der dafür eingerichtete Fonds wird dementsprechend kaum noch in Anspruch genommen.

*Geringe Inanspruchnahme des Förderfonds für Existenzgründungen*

<sup>1</sup> Hinzu kommen weitere Zuwendungen der Stadtentwicklungsbehörde und des ESF.

Im Hinblick auf die zur Zeit ungenutzten Mittel von 1,6 Mio DM hält es der Rechnungshof für erforderlich, zügig über die angedachte Anpassung der Förderrichtlinien oder über eine Reduzierung des Programms zu entscheiden.<sup>2</sup>

## Controlling

263. Nach den Geschäfts- und Sachberichten sowie den vom Rechnungshof eingesehenen Unterlagen ist die Lawaetz-Stiftung bei der Umsetzung ihrer jeweiligen Projekte mit Erfolg tätig. So wurden 1999 z.B. zwei weitere Bauprojekte mit Selbstbeteiligung der zukünftigen Bewohner fertiggestellt. Welche Ergebnisse im Hinblick auf die weiteren Ziele der Stiftung, z.B. die soziale Integration, im Sinne eines Soll-Ist-Abgleichs erreicht wurden und ob dabei wirtschaftlich gehandelt wurde, ist dagegen nicht hinreichend erkennbar.

Die Ansätze des gegenwärtigen - operativen - Controlling sind im Wesentlichen auf die Darstellung von Kostenentwicklungen beschränkt. Hier sind noch Verbesserungen möglich.

Der Rechnungshof hat darüber hinaus anhand der drei Hauptgeschäftsfelder der Stiftung untersucht, welche Controlling-Möglichkeiten durch die Stiftung genutzt werden sollten. Die dazu im folgenden vorgeschlagenen Kennzahlen können gleichzeitig für eine Erfolgskontrolle durch die Behörde genutzt werden.

## Alternative Baubetreuung

264. Im Hinblick auf das aus der Satzung folgende Ziel einer sozialen Stabilisierung und sozialen und beruflichen Integration ist ein entsprechendes Wirksamkeitscontrolling geboten. Es fehlen hierzu aber noch operationale Zielsetzungen.

*Wirksamkeitscontrolling erfordert operationale Zielsetzungen*

Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, die vorhandenen Ansätze zur Erfassung des Stabilisierungseffekts fortzuentwickeln und Kenngrößen zur Integration der betreuten Menschen in den ersten Arbeitsmarkt zu definieren sowie die soziale „Stabilisierung“ durch Daten zu unterlegen, wie z.B.

- Anteil der dauerhaft Beschäftigten,
- Beginn von Ausbildungs- oder beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen oder
- regelmäßige Mietzahlungen.

---

<sup>2</sup> zur Überarbeitungsbedürftigkeit des gleichfalls rückläufig in Anspruch genommenen hamburgischen Existenzgründungsprogramms der Wirtschaftsbehörde vgl. den Beitrag „Maßnahmen für Existenzgründer und Jungunternehmer“ (Tzn. 396 ff.)

265. Zur Einhaltung der vorgeschriebenen Kostenobergrenzen hält der Rechnungshof ein Wirtschaftlichkeitscontrolling für erforderlich. Nach der Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/4403 beträgt seit 1994 der regelhafte Förderhöchstsatz für die alternative Sanierung 2000 DM/m<sup>2</sup>. Der Senat hat gleichzeitig auf höhere Kosten durch schlechte Bausubstanz und gestiegene Baukosten hingewiesen. Im Zuwendungsbescheid 1998 wurden für den Bereich Baumanagement und treuhänderische Zuwendungsabrechnung Sanierungskosten von durchschnittlich 2.350 DM/m<sup>2</sup> veranschlagt.

*Wirtschaftlichkeitscontrolling anhand von Kostenobergrenzen*

Einzelne Altbauprojekte liegen allerdings mit Quadratmeterkosten von 2.944 DM bis 3.070 DM deutlich darüber;<sup>3</sup> das gilt auch für ein Neubauprojekt der Lawaetz-Stiftung mit 4.990 DM (Kostenobergrenze 1998: 3.640 DM).

266. Für die Überschreitung von Kostenobergrenzen können im Einzelfall sachliche Gründe vorliegen. Wenn jedoch Kostenobergrenzen wie vorliegend zur Steuerung der Ausgabenentwicklung eingeführt worden sind, müssen sie regelhaft auch eingehalten werden. Sonst verliert das für den Baubereich wichtigste Wirtschaftlichkeitskriterium seine Ausgabenbegrenzungs- und Steuerungsfunktion.

Für weitere Bewertungen der Wirtschaftlichkeit hat der Rechnungshof vorgeschlagen, den geplanten Baukosten pro m<sup>2</sup> die entsprechenden tatsächlichen Kosten gegenüberzustellen sowie den Deckungsgrad der Baubetreuungskosten durch die Einnahmen aus der Baubetreuerpauschale zu ermitteln.

### Beratung örtlicher Beschäftigungsinitiativen

267. In diesem Aufgabenfeld ist der Umfang der jeweils zu erbringenden Tätigkeiten, wie Erstberatungen, Konzeptberatungen, Antragsberatungen für Transferarbeitsplätze usw. im Zuwendungsbescheid quantifiziert worden. In diesen Bescheiden fehlt es jedoch an operationalen Zielsetzungen für eine Erfolgskontrolle der BAGS und damit zugleich an Maßstäben für ein Wirksamkeitscontrolling der Stiftung.

Bei dem Programm für Transferarbeitsplätze werden Arbeitgebern Zuschüsse gewährt, um Dauerarbeitsplätze für langzeitarbeitslose Frauen zu schaffen. Die Zahl der Antragsbearbeitungen lag 1998 deutlich über der Quantitätsvorgabe des Zuwendungsbescheides. Um die Wirksamkeit des Programms auch auf längere Sicht zu untermauern, hat die BAGS eine Beratungsgesellschaft beauftragt, die Entwicklung der Transferarbeitsplätze über die eigentliche Förderperiode hinaus zu verfolgen. Nach Auskunft der BAGS sollen die Untersuchungen auch Aufschluss darüber geben, ob

*Wirksamkeitscontrolling des Programms Transferarbeitsplätze*

<sup>3</sup> Auf die Überschreitung von Kostenobergrenzen bei alternativen Bauprojekten hatte der Rechnungshof bereits in seinem Jahresbericht 1997, Tz. 421, hingewiesen.

und inwieweit die betreffenden Arbeitsplätze weiterhin gesichert werden konnten.

## Beratungsstelle für den Europäischen Sozialfonds

268. Die Beratungs- und Evaluierungstätigkeiten der Stiftung für den ESF im Auftrag der BAGS sind im Zuwendungsbescheid nur teilweise quantifiziert und teilweise verbal vorgegeben. Auch die Ziele des zu evaluierenden „Operationellen Programms 1994 bis 1999“ des ESF und der Freien und Hansestadt Hamburg sind nicht immer operational formuliert. Zu den Zielen

*Fehlende Quantifizierungen bei Beratung für Europäischen Sozialfonds*

- Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit,
- Erleichterung der Eingliederung von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt,
- Eingliederung der vom Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt bedrohten Personen,
- Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt

fehlen quantifizierte Vorgaben zu Abschluss- und Übergangsquoten. Eine Bewertung anhand eines Abgleichs derartiger Plan- und Zielgrößen mit den erreichten Ergebnissen ist deshalb nicht möglich.

Vor dem Hintergrund dieser Ausgangslage konnte eine Wirksamkeitskontrolle im Rahmen der Evaluation durch die Lawaetz-Stiftung nicht ausreichend durchgeführt werden.

Die Lawaetz-Stiftung hat auf die förderungsbedingten Abhängigkeiten und Abstimmungen mit Evaluationen in anderen Bundesländern hingewiesen. Angesichts des Sachverstands der Lawaetz-Stiftung sollte der Bericht jedoch Vorschläge enthalten, wie die Ziele operational und möglichst auch quantifizierbar formuliert werden können, damit künftige Evaluationen an Zielquantifizierungen ausgerichtet und insgesamt klarere Bewertungen und Empfehlungen erreicht werden.

## Strategisches Controlling

269. Die vorgenannten Empfehlungen zum operativen Controlling bilden gleichzeitig eine brauchbare Grundlage für das strategische Controlling, das mehr umfassen sollte als die mittelfristige Fortschreibung des Wirtschaftsplans durch die Lawaetz-Stiftung. Das strategische Controlling ermöglicht eine zeitnahe Steuerung der Geschäftsfelder, Zielgruppen und Dienstleistungen und unterstützt die Aufgabenkritik.

## **Stellungnahme der Verwaltung**

270. Die BAGS und die Stadtentwicklungsbehörde haben den Feststellungen des Rechnungshofs grundsätzlich zugestimmt.

Die Stadtentwicklungsbehörde hat - mit Zustimmung der BAGS - erklärt, sie wolle für die bauliche Selbsthilfe bei den Kostenwerten bleiben, die in der Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/4403 genannt seien. Um die Kostenentwicklung in Grenzen zu halten und Überschreitungen der Kostenobergrenzen zu vermeiden, solle in Zukunft bei jedem einzelnen Projekt eine sorgfältige Kostenprognose erstellt werden. Zeige sich, dass die Kostenobergrenzen nicht eingehalten werden könnten, dürfe das betreffende Projekt grundsätzlich nicht aufgegriffen werden.

### **Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales / Senatsamt für Bezirksangelegenheiten / Bezirksämter**

### **Zusätzliche Übernahme von Energiekosten in der Sozialhilfe**

Die Übernahme von Energiekostenrückständen als Sonderfall nach § 15 a Bundessozialhilfegesetz (BSHG) ist vielfach zu einer Routineleistung geworden. 1999 erhielten rd. 15 % aller Sozialhilfe beziehenden Haushalte diese Hilfe.

Die Voraussetzungen für eine Leistungsgewährung waren oft nicht erfüllt. Ermessen wurde häufig nicht ausgeübt.

Durch eine § 15 a BSHG entsprechende Sachbearbeitung könnte ein Potential in der Größenordnung von jährlich rund 1 Mio DM zur Minderung der Ausgaben genutzt werden.

## Grundlagen und finanzielles Volumen

271. Nach § 15 a BSHG kann für besondere Situationen Hilfe zum Lebensunterhalt gewährt werden, wenn dies zur Sicherung der Unterkunft oder Behebung einer vergleichbaren Notlage gerechtfertigt ist. Es handelt sich um eine Ermessensentscheidung. Eine vergleichbare Notlage stellt z.B. die zu erwartende Abschaltung der Energieversorgung (insbesondere Strom) aufgrund von Rückständen dar.

*Hilfen für besondere Notlagen*

Eine Globalrichtlinie zu § 15 a BSHG gibt es bisher nicht. Die Behandlung von Haushaltsstrom-Nachzahlungen wurde von den Sozialämtern in Abstimmung mit der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (BAGS) in einer einheitlichen Verfügung vom 01.04.1996 geregelt.

272. In den Regelsätzen für die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt sind Energiekostenanteile enthalten.<sup>1</sup> 85 % der Hilfeempfänger wirtschafteten 1999 so, dass sie keine weitere Hilfe hierfür erhielten. Andererseits wurden für 15 % der Hilfeempfänger rückständige Energiekosten im Umfang von rd. 5 Mio DM zusätzlich als Leistung nach § 15 a BSHG bewilligt. Heizungskosten sind darin nicht enthalten.

*5 Mio DM jährlich für Energiekostenrückstände*

273. In dem vom Rechnungshof näher untersuchten Zeitraum vom 01.06. bis 31.12.1999 wurden rd. 7.000 Leistungen für Energieschulden bewilligt. Bei einem großen Teil der Übernahmen handelte es sich um Fälle mit relativ geringem Volumen:

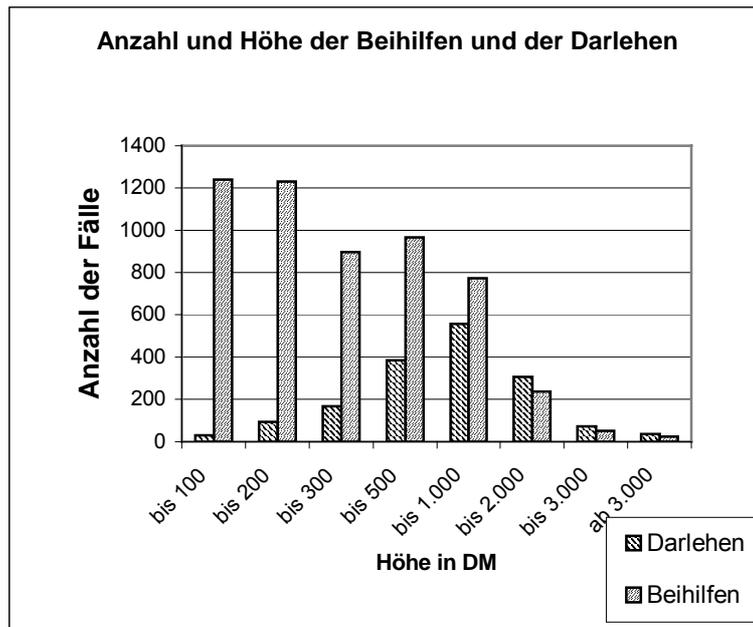
*Auffallend viele geringfügige Übernahmen*

- rd. 18 % entfielen auf Leistungen von unter 100 DM,
- knapp 19 % auf Leistungen von 100 DM bis zu 200 DM und
- 15 % auf Leistungen von 200 DM bis zu 300 DM.

Die folgende Darstellung zeigt Höhe und Verteilung der Leistungen ebenso wie Art der Bewilligung durch Beihilfen und Darlehen auf:

---

<sup>1</sup> 52 DM für den Haushaltsvorstand und 15 DM für jeden weiteren Haushaltsangehörigen.



274. Der Rechnungshof hat 346 Fälle aus den rd. 7.000 Leistungsverfügungen für rückständige Energiekosten in einer repräsentativen Stichprobe ausgewertet.

Von den untersuchten Fällen entfielen

- 67 % auf die Jahres- oder Schlussabrechnungen (Abrechnungsbeträge),
- 20 % auf die laufend zu zahlenden, aber nicht entrichteten Teilbeträge,
- 13 % auf Fälle, die sich sowohl aus nicht gezahlten Teilbeträgen als auch aus Abrechnungsbeträgen zusammensetzten.

### Bearbeitungsmängel

275. Der Rechnungshof hat untersucht, inwieweit der rechtliche Rahmen des § 15 a BSHG bei der Hilfestellung beachtet wurde, d.h. ob nach Begründung oder Sachverhalt

*Rechtliche Voraussetzungen*

- eine Ermessensausübung erkennbar war,
- Hinweise auf eine „vergleichbare“ Notlage gegeben waren und
- die Hilfe „gerechtfertigt“ war, insbesondere ob die Möglichkeit der Selbsthilfe geprüft wurde.

## Ermessensausübung und Begründung

276. Da es sich bei den Entscheidungen nach § 15 a BSHG um Ermessensentscheidungen handelt, kommt der Begründung besondere Bedeutung zu. Der Rechnungshof hat auch bei großzügiger Bewertung nur in 96 Fällen (27 %) Vermerke mit Ermessensausübung festgestellt. In weiteren 43 Fällen sprachen Anhaltspunkte aus dem Sachverhalt für eine mögliche Ermessensausübung, dokumentiert war sie jedoch nicht.

277. In 207 Fällen (60 %) war keine Ermessensausübung erkennbar:

*Ermessen häufig  
nicht aufgeübt*

In 37 Fällen gab es keinen Vermerk als Begründung für die bewilligte Leistung. Aber auch wenn ein Vermerk vorhanden war, ließ sich eine Begründung für die Bewilligung in vielen Fällen nicht erkennen. Teils wurde durch die Formulierung des Vermerkes deutlich, dass dem Sachbearbeiter die Notwendigkeit einer Ermessensausübung, ob die Kann-Leistung „gerechtfertigt“ war, nicht bewusst war. So lauteten Vermerke beispielsweise:

- „HEW-Jahresabrechnung weist eine NZ<sup>2</sup> von 30,71 DM aus, alle 12 P.<sup>3</sup> bezahlt, es handelt sich hier um Mehrverbrauch, der Betrag wird bewilligt und aufs Konto überwiesen, wird von dort abgebucht.“
- „HEW-Abrechnung wird vorgelegt. DM 87,66 müssen nachgezahlt werden.“

Insgesamt ergibt sich das Bild einer vielfach routinemäßigen Bewilligung.

*Vielfach  
routinemäßige  
Bewilligungen*

## Wiederholte Übernahmen

278. Der Rechnungshof ist bei den untersuchten Fällen auch früheren Bewilligungen nach § 15 a BSHG nachgegangen. Allein seit 1997 wurden in 111 Fällen ein weiteres Mal und in 60 Fällen des öfteren Energiekostenrückstände übernommen. Teils wurden von Sachbearbeitern sogar Wiedervorlagen zur Bearbeitung der nächsten Energiekostenabrechnung gesetzt. Der Eindruck einer vielfach routinemäßigen Übernahme von Energiekosten bestätigte sich durch diese Fälle.

## „Vergleichbare Notlage“

279. Nach § 15 a BSHG muss der Hilfeempfänger sich in einer Notlage befinden, die dem (drohenden) Verlust der Unterkunft gleichkommt. Bezogen auf die Energiekosten bedeutet dies eine zu erwartende Abschaltung der weiteren Versorgung.<sup>4</sup> Die Vorausset-

---

<sup>2</sup> Nachzahlung

<sup>3</sup> Pauschalen

<sup>4</sup> vgl auch Nr. 3.1 der früheren Fachlichen Weisung zu § 15 a BSHG v. 20.12.1985, vgl. aus der Rechtsprechung z.B. OVG Münster, Urteil vom 28.04.1999, FEVS 51, 89 ff.

zung dürfte in den meisten der eingesehenen Fälle nicht gegeben gewesen sein; zumindest war sie nicht dokumentiert. Nur selten gab es Hinweise, dass mit einer Abschaltung zu rechnen bzw. sie bereits erfolgt war. In einem großen Teil der Fälle lag lediglich die Abrechnung vor, hin und wieder eine Mahnung. Bemühungen um Ratenzahlung im Rahmen der Härteregelung nach den Allgemeinen Bedingungen für die Elektrizitätsversorgung waren selten erkennbar.

*Notlagen selten gegeben*

## Rechtfertigung der Hilfe

280. „Gerechtfertigt“ ist die Gewährung einer Hilfe nach § 15 a BSHG, wenn der Hilfesuchende die Notlage nicht selbst beseitigen kann, also die aufgelaufenen Energiekosten im Rahmen der Selbsthilfe nicht begleichen kann.<sup>5</sup> Da der Monatsbedarf für den laufenden Lebensunterhalt eines Sozialhilfeempfängers - und damit auch der Energiebedarf - durch die Regelsätze abgedeckt ist, kann grundsätzlich erwartet werden, dass er andere persönliche Aufwendungen zumindest vorübergehend einschränkt und zunächst die Kosten für von ihm verursachte Energierückstände begleicht. Dies wird bei der Sachbearbeitung eher für nicht entrichtete Teilbeträge als für Abrechnungen bedacht. Eine nähere Prüfung und Abwägung ist auch im Hinblick auf die Gleichbehandlung mit den 85 % der Hilfeempfänger geboten, die ohne diese zusätzliche Leistung auskommen.

281. Die Möglichkeit zur Selbsthilfe wurde selbst dann nicht beachtet, wenn es zur Zahlung der Rückstände im Vergleich zu anderen Hilfeempfängern keiner Einschränkung bedurfte. So wurden z.B. Leistungen übernommen, obwohl die Energieanteile in den Regelsätzen nicht ausgeschöpft waren, weil die alten und die neuen Abschlagszahlungen darunter lagen.<sup>6</sup>

*Selbsthilfemöglichkeit häufig nicht bedacht*

282. Auch weitere Selbsthilfemöglichkeiten wurden von den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern nicht ausreichend in Betracht gezogen. So wurden Fälle mit Mehrbedarfen (z.B. für alleinerziehende Elternteile) oder mit freizulassendem Einkommen für Erwerbstätigkeit gefunden, deren Höhe sich zwischen rd. 90 DM bis zu 273 DM monatlich bewegte. In diesen Mehrbedarfen sind ausdrücklich oder mittelbar Anteile für erhöhten Stromverbrauch enthalten. Dennoch wurden auch in diesen Fällen ohne weitere Prüfung rückständige Energiekosten wegen Mehrverbrauchs übernommen.

*Zusätzliche Mittel nicht berücksichtigt*

283. In mindestens 38 Fällen dürfte ein Anspruch auf Erziehungsgeld bestanden haben. Mit dem Erziehungsgeld soll die wirtschaftliche Situation der Familie nach der Geburt eines Kindes verbessert und die Erziehungsleistung anerkannt werden. Zwar bleibt Erziehungsgeld nach § 8 Abs. 1 Bundeserziehungsgeldgesetz (BERzGG) als

*Einsatz von Erziehungsgeld zu prüfen*

<sup>5</sup> so grundsätzlich auch die Verfügung vom 01.04.1996, vgl. Tz. 3; vgl. weiter OVG Münster a.a.O.

<sup>6</sup> vgl. Fußnote 1

„Einkommen“, insbesondere bei der Ermittlung der Sozialhilfebedürftigkeit, unberücksichtigt. Es geht hier jedoch nicht um die Gegenüberstellung von Bedarf und „Einkommen“ zur Ermittlung der Hilfebedürftigkeit nach § 11 BSHG, sondern um die Bewältigung einer Notlage, bei der die Hilfe nach § 15 a BSHG gerechtfertigt sein muss.

Hierfür ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der Übernahme rückständiger Energiekosten um eine Leistung handelt, die über den sozialhilferechtlich anzuerkennenden - und bereits gedeckten - Bedarf hinausgeht. Die durch den Bezug von Erziehungsgeld verbesserte wirtschaftliche Situation gibt dem Hilfeempfänger den Handlungsspielraum, für einzelne Bedarfe mehr auszugeben, als sozialhilferechtlich anerkannt ist. Die Gewährung einer Sonderleistung gem. § 15 a BSHG dürfte in diesen Fällen grundsätzlich nicht „gerechtfertigt“ sein, da Selbsthilfe möglich ist.

Der Rechnungshof hat die BAGS hierzu um Prüfung gebeten.

### Unzureichende Beratung

284. Ein wesentliches Element der Sozialhilfe ist die persönliche Hilfe. Hierzu gehört u.a. Beratung auch mit dem Ziel, den Empfänger der Sozialhilfe soweit wie möglich unabhängig von ihr zu machen. Bei überhöhtem Energieverbrauch gehört z.B. auch die Beratung zum wirtschaftlichen Umgang mit Energie dazu.

In 47 % der eingesehenen Fälle überstieg der monatliche Teilbetrag den im Regelsatz enthaltenen Energieanteil wesentlich bzw. deuteten hohe Nachzahlungen bei regelmäßiger Zahlung der Abschläge auf zu hohen Verbrauch hin. In 80 % dieser Fälle deutete nichts auf eine Beratung hin, obwohl sie nötig gewesen wäre.

*Beratung  
mangelhaft*

285. Einige der monatlich zu leistenden Teilbeträge waren so hoch, dass sich die Frage stellt, wie die Hilfeempfänger vom Rest der Regelsätze<sup>7</sup> überhaupt ihren Lebensunterhalt bestreiten können:

- bei einem Alleinstehenden 218 DM,
- bei einem kinderlosen Ehepaar 181 DM,
- bei einer alleinerziehenden Mutter mit zwei Kindern 212 DM und
- bei einem Ehepaar mit drei Kindern 433 DM.

Die routinemäßige Übernahme von Abrechnungsbeträgen bei ungewöhnlich hohen monatlichen Abschlägen - ohne durch eine entsprechende Beratung zur Senkung der Kosten oder Prüfung einer nach den Besonderheiten des Einzelfalles ggf. möglichen Regelsatzerhöhung auf die Höhe der Abschläge einzugehen - widerspricht den Grundsätzen der Sozialhilfe.

---

<sup>7</sup> für Alleinstehende z.B. 550 DM

## Verhältnis von Beihilfen und Darlehen

286. Hilfen nach § 15 a BSHG können als Beihilfen oder als Darlehen bewilligt werden. Besonders auffällig ist der hohe Anteil niedriger Beihilfen an den Bewilligungen insgesamt (vgl. Tz. 273). Niedrige Beträge könnten jedoch bei darlehensweiser Bewilligung regelmäßig innerhalb relativ kurzer Zeit getilgt werden.
287. Auch die untersuchten Stichprobenfälle zeigen, dass die Übernahme niedriger Beträge eher als Beihilfe, höherer hingegen eher als Darlehen erfolgte.

<b>Beihilfen</b>	<b>Darlehen</b>
<b>insgesamt</b> 265 Fälle Durchschnitt: 286 DM	<b>insgesamt</b> 81 Fälle Durchschnitt: 822 DM
<b>davon</b>	<b>davon</b>
<b>Abrechnungsbeträge</b> 216 Fälle Durchschnitt: 238 DM	<b>Abrechnungsbeträge</b> 18 Fälle Durchschnitt: 643 DM
<b>nicht gezahlte Teilbeträge</b> 26 Fälle Durchschnitt: 556 DM	<b>nicht gezahlte Teilbeträge</b> 42 Fälle Durchschnitt: 897 DM
<b>beides</b> 23 Fälle Durchschnitt: 434 DM	<b>beides</b> 21 Fälle Durchschnitt: 835,40 DM

Bei Abrechnungsbeträgen sind weit überwiegend Beihilfen statt Darlehen gewährt worden. Eine solche Bewilligungspraxis wird dem Charakter dieser abrechnungsbedingten Rückstände nicht gerecht. Allerdings können Umstände des Einzelfalles, insbesondere bei größeren Beträgen, dazu führen, Beihilfen zu bewilligen.

*Beihilfen statt  
Darlehen bewilligt*

## Mögliche Haushaltsentlastung

288. Durch eine korrekte Sachbearbeitung bei der Übernahme rückständiger Energiekosten gem. § 15 a BSHG ist eine beträchtliche Entlastung des Haushalts möglich. Der Rechnungshof hat ausgehend von der repräsentativen Stichprobe (vgl. Tz. 274) eine Modellrechnung angestellt. Dazu wurde auf der Grundlage der vorhandenen Begründungen und erkennbaren Sachverhalte für jeden Fall eine Plausibilitätsprüfung vorgenommen. In die Bewertung wurden nur die Beihilfen einbezogen, da Darlehen grundsätzlich vom Hilfeempfänger zurückzuzahlen sind. Diese Modellrechnung ergibt für 1999 ein Einsparpotential in Höhe von 1,3 Mio DM.

*Einsparpotential in  
Größenordnung  
von 1 Mio DM*

## Fazit

289. Die Art, wie die Übernahme von Energiekostenrückständen behandelt wird, macht deutlich, dass die Praxis dem Gehalt des § 15 a BSHG nicht gerecht wird. Die Übernahmen erfolgen - insbesondere bei Abrechnungsbeträgen - routinemäßig. Sie entsprechen eher einer Erhöhung des Regelsatzes im Abrechnungsmonat, auf die ein Hilfeempfänger bei Vorliegen besonderer persönlicher Umstände einen Anspruch haben kann, als der Hilfe in einem Sonderfall im Sinne von § 15 a BSHG. Die Prüfung der rechtlichen Voraussetzungen fand in den geprüften Fällen nur selten umfassend statt.

Die festgestellten Mängel in der Bearbeitung lassen sich z.T. auf Mängel im Regelwerk (vgl. Tz. 271) zurückführen. Die mit der BAGS abgestimmte gemeinsame Verfügung, die den Sachbearbeitern eine differenzierte Entscheidung möglich machen soll, geht nicht darauf ein, wann sich der Hilfeempfänger durch Energierückstände in einer Notlage befindet, die dem Verlust der Unterkunft vergleichbar ist. Es wird auch nicht hinreichend deutlich, wann Ermessensausübung erforderlich und wann die Hilfe „gerechtfertigt“ ist.

## Empfehlungen

290. Der Rechnungshof hält eine Überarbeitung des Regelwerks für erforderlich. Er hat hierzu verschiedene Empfehlungen gegeben, insbesondere sollte

*Verbessertes  
Regelwerk  
erforderlich*

- klargestellt werden, dass der Bedarf an Haushaltsenergie einschließlich der Kosten für die Warmwasserbereitung grundsätzlich aus den Regelsätzen zu decken ist,
- definiert werden, wann von einer „vergleichbaren Notlage“ auszugehen ist,
- hingewiesen werden auf die Notwendigkeit stärkerer Beratungen über die Möglichkeiten von Ratenzahlungsvereinbarungen mit dem Energieversorgungsunternehmen, ebenso wie zum sparsamen Umgang mit Energie,
- konkretisiert werden, wann die Leistung „gerechtfertigt“ ist, d.h. insbesondere von Möglichkeiten der Selbsthilfe ausgegangen werden kann,
- erläutert werden, dass § 15 a BSHG Ermessensausübung im konkreten Fall unter Beachtung des Gleichheitssatzes erfordert.

Mittelfristig empfiehlt sich eine Gesamtregelung zu allen Leistungen nach § 15 a BSHG, die sowohl die Leistungen zur Sicherung der Unterkunft als auch die Leistungen zur Behebung einer vergleichbaren Notlage umfasst.

## **Stellungnahme der Verwaltung**

291. BAGS und Senatsamt für Bezirksangelegenheiten stimmen den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs grundsätzlich zu. Das Regelwerk soll unter Berücksichtigung der Vorschläge des Rechnungshofs überarbeitet werden.

Hinsichtlich des Einsatzes zusätzlicher Mittel im Rahmen der Selbsthilfe, insbesondere von Erziehungsgeld, hat die BAGS Prüfung zugesagt.

## **Stadtentwicklungsbehörde**

### **Stellenentwicklung und Konsolidierungs- verpflichtung**

**Die Stadtentwicklungsbehörde hat vorübergehend acht Angestellte ohne Stellen beschäftigt. Darüber hinaus sieht sich die Behörde bei der Realisierung von Vorgaben zum Stellenabbau vor besondere Probleme gestellt.**

### **Angestellte ohne Stellen**

292. Bei der Prüfung „Angestellte des höheren Dienstes“ (vgl. Tzn. 454 bis 458) hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Stadtentwicklungsbehörde vorübergehend bis zu acht Angestellte beschäftigt hat, für die im Stellenplan keine Stellen ausgewiesen waren. Die Behörde hat dies damit begründet, dass zur Erfüllung von Sparvorgaben gestrichene Stellen nicht termingerecht frei geworden seien, weil sich personalwirtschaftliche Maßnahmen nicht wie geplant umsetzen ließen. So seien in mehreren Fällen Mitarbeiter später als vorgesehen ausgeschieden oder andere Mitarbeiter aus Beurlaubungen zurückgekehrt, obwohl man mit Anträgen auf Verlängerung der Beurlaubungen gerechnet habe.
293. Der Rechnungshof hat von der Stadtentwicklungsbehörde gefordert, für die ohne Stellen beschäftigten Angestellten im Zusammenwirken mit der Finanzbehörde haushaltsrechtlich und stellentechnisch einwandfreie Regelungen zu treffen. Die Stadtentwicklungsbehörde hat daraufhin im Rahmen delegierter Befugnisse zusätzliche Stellen eingerichtet, die mit dem haushaltsrechtlichen Vermerk „künftig wegfallend nach Freiwerden der Stelle“ versehen wurden. Die fehlenden Mittel im Per-

*Einrichtung  
zusätzlicher Kw-  
Stellen*

sonalausgabenbudget hat sie durch Einsparung von Sachmitteln zwischenfinanziert. Im Einvernehmen mit der Finanzbehörde konnte die Personalfluktuatation bei der Stadtentwicklungsbehörde vorrangig dafür genutzt werden, die zusätzlich eingerichteten Kw-Stellen bis zum Ende des Jahres 2000 abzubauen.

### **Rückstand beim Stellenabbau**

294. Trotz Bereinigung der Stellenangelegenheiten für die acht Angestellten sieht sich die Stadtentwicklungsbehörde bei ihrer Stellen- und Personalwirtschaft ohnehin vor erhebliche Probleme gestellt. So ist es nicht gelungen, den Restbestand von 15 Kw-Stellen zur Beschleunigung des Wohnungsbauprogramms bis zum Ende des Jahres 2000 abzubauen. Außerdem hat die Stadtentwicklungsbehörde bei den Personalausgaben noch anteilige Sparquoten im Rahmen des Konsolidierungsprogramms für die Jahre 2000 und 2001 zu erfüllen. Insgesamt müssen damit bei der Stadtentwicklungsbehörde rd. 30 Stellen gestrichen werden. Die darauf entfallenden Personalausgaben sind von den Budgets der Jahre 2000 und 2001 in Höhe von insgesamt rd. 1,9 Mio DM abgesetzt worden. Gleichwohl sind die Stellen noch mit Mitarbeitern besetzt; die dafür zu leistenden Personalausgaben werden - wie bereits im Vorjahr - auch im laufenden Jahr 2001 zu einem Budgetdefizit führen. Auch diese Mehrausgaben müssen - um die geplante Haushaltsentlastung insgesamt sicherzustellen - durch entsprechende Einsparungen bei den Sachausgaben ausgeglichen werden.
295. Der Rechnungshof geht davon aus, dass der Abbau des Rückstands bei der Streichung von Stellen in Anbetracht des geringen Umfangs des Gesamtstellenbestands der Stadtentwicklungsbehörde noch einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen wird. Zumindest für die Jahre 2000 und 2001 muss daher - wie auch bei einer Reihe anderer Behörden und Ämter (vgl. Tzn. 459 bis 463) - ein aufwachsendes Defizit im Personalausgabenbudget durch Einsparungen im Sachhaushalt über 2001 hinaus zwischenfinanziert werden.

*Generell  
angespannte  
Stellensituation*

*Große  
Rückstände bei  
der Erfüllung von  
Einsparvorgaben*

*Budgetdefizite  
auch bei anderen  
Behörden*

### **Stellungnahme der Behörde**

296. Die Stadtentwicklungsbehörde hat mitgeteilt, dass zum 01.01.2001 vier der 15 Kw-Stellen zur Beschleunigung des Wohnungsbauprogramms gestrichen worden seien; weitere Stellenstreichungen würden bis Jahresende folgen. Im Übrigen habe sie sich in einem mit der Finanzbehörde geschlossenen Kontrakt verpflichtet, die im Rahmen der Personalfluktuatation frei werdenden Stellen konsequent zum Abbau des Rückstands bei den Stellenstreichungen zu verwenden; externe Wiederbesetzungen würden nur in besonders begründeten Fällen genehmigt.

**Stadtentwicklungsbehörde /  
Senatsamt für  
Bezirksangelegenheiten /  
Bezirksämter**

**Landschafts- und Landes-  
planung**

Im Landesplanungsamt sollte die dreistufige Leitungsstruktur auch in der Abteilung „Verbindliche Bauleitplanung, Städtebauliche Entwürfe, Stadtgestaltung, Projektsteuerung“ übernommen werden. Im ungleich kleineren Fachamt für Landschaftsplanung sind drei Leitungsebenen nicht angemessen.

Der Verwaltungsaufwand für landschaftsplanerische Festsetzungen in Bebauungsplänen ließe sich mit einer Freiflächengestaltungsverordnung verringern.

Bei der Umsetzung landschaftsplanerischer Festsetzungen in Bebauungsplänen bestehen Defizite.

**Veränderung der Aufbauorganisation**

297. Der Rechnungshof hat die Organisation des Fachamtes für Landschaftsplanung im Jahr 1999 und die des Landesplanungsamtes im Jahr 2000 geprüft und dabei Möglichkeiten für eine Verschlan-  
kung des Aufbaus wie der Arbeitsweise der Verwaltung nachge-  
wiesen.

**Landesplanungsamt**

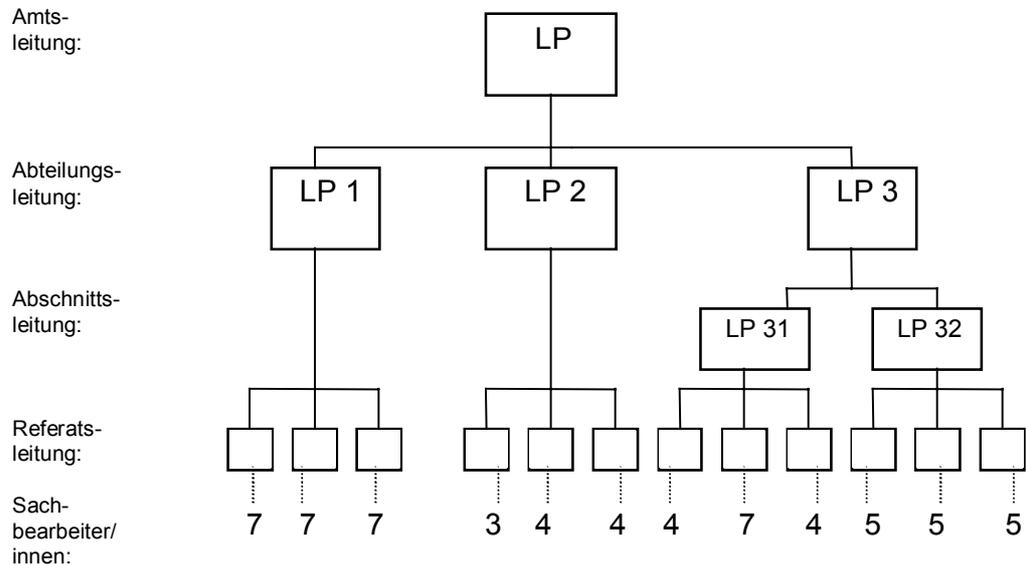
298. Im Landesplanungsamt hat 1999 ein Organisationsentwicklungs-  
prozess mit dem Primärziel des Abbaus von Hierarchieebenen  
dazu geführt, dass durch den Verzicht auf die Ebene der Ab-  
schnittsleiter in zwei der drei Abteilungen eine dreistufig geglie-  
derte Leitungsstruktur entstanden ist. Im Gegensatz dazu besteht  
die hierarchische Gliederung der Abteilung „Verbindliche Bauleit-  
planung, städtebauliche Entwürfe, Stadtgestaltung, Projektsteue-  
rung“ (LP 3) noch aus vier Stufen<sup>1</sup>. Nach dem Ergebnis der o.a.  
Organisationsentwicklung soll über den organisatorischen Aufbau  
dort allerdings „zu gegebener Zeit“ neu entschieden werden. Kon-

*Dreistufige Lei-  
tungsstruktur be-  
steht bereits in  
zwei Abteilungen*

<sup>1</sup> Amtsleitung, Abteilungsleitung, Abschnittsleitung, Referatsleitung

krete Zeitvorstellungen über die Umsetzung hat die Behörde während der Prüfung nicht genannt.

Das Landesplanungsamt ist derzeit wie folgt gegliedert:<sup>2</sup>



299. Im Landesplanungsamt muss der begonnene Abbau der Hierarchieebenen fortgesetzt werden. Insbesondere im Zusammenhang mit der kürzlich erfolgten Umsetzung eines der beiden Abschnittsleiter (LP 31) in ein anderes Amt der Behörde, dem im Frühjahr 2001 anstehenden Ausscheiden des Abteilungsleiters (LP 3) und der von der Behörde selbst erwogenen Verlagerung der Aufgaben der verbindlichen Bauleitplanung in die Abteilung „Vorbereitende Bauleitplanung“ (LP 2) bietet sich die Chance zur Realisierung des Abbaus der Hierarchiestufe der Abschnittsleiter. Verwirklichen ließe sich diese Abflachung der Hierarchie ohne Qualitätsverlust für die Fachaufgabe durch Delegation der Verantwortung, eine Verkürzung der Entscheidungswege und Stärkung der Kompetenzen auf Sachbearbeiter- und Referatsebene.

*Abbau der Hierarchieebenen sollte fortgesetzt werden*

Obwohl die Stadtentwicklungsbehörde ihre Organisationsüberlegungen noch nicht abgeschlossen hat, wurde die vakant gewordene Stelle des Abschnittsleiters im November 2000 mit unveränderter Aufgabenbeschreibung neu ausgeschrieben.

300. Der Rechnungshof hatte die Ausschreibung der Abschnittsleitung LP 31 kritisiert und die Stadtentwicklungsbehörde aufgefordert, vor einer etwaigen Stellenbesetzung eine Entscheidung über den Abbau der Hierarchieebene der Abschnittsleitungen im Landesplanungsamt zu treffen.

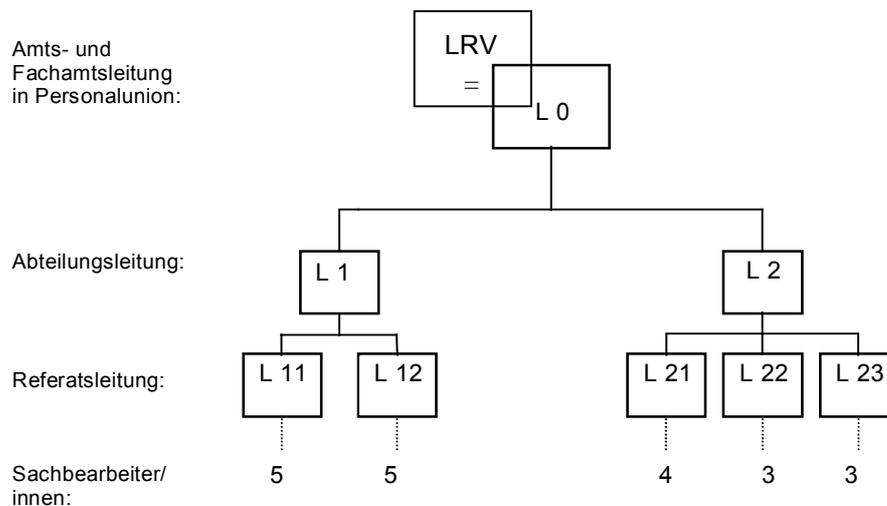
<sup>2</sup> Die Zahlen sind dem Organigramm der Behörde vom 17.01.2000 entnommen.

Die Stadtentwicklungsbehörde hat dem Rechnungshof zwischenzeitlich zugesichert, künftig auf die Ebene der Abschnittsleiter im Landesplanungsamt zu verzichten.

## Fachamt für Landschaftsplanung

301. Der vertikale Aufbau des jetzigen Fachamtes für Landschaftsplanung<sup>3</sup> besteht seit zehn Jahren. Auch die jüngste Organisationsverfügung der Behördenleitung vom 15.12.1999 hat die drei Leitungsebenen nicht verändert. Zurzeit ist das Fachamt für Landschaftsplanung wie folgt gegliedert<sup>4</sup>:

*Vertikaler Aufbau  
seit zehn Jahren  
unverändert*



Die im Fachamt wahrzunehmenden Aufgaben erfordern nach den Feststellungen des Rechnungshofs nicht eine tiefe, sondern vielmehr eine breit angelegte Organisationsstruktur: Im Hinblick auf den geringen, in den letzten Jahren noch gesunkenen Stellenbestand des Fachamtes (1993: 31 Stellen; 2001: 24,3 Stellen<sup>5</sup>) einerseits und die hohe fachliche Qualifikation des Personals andererseits (62 % der Stellen zählen zum höheren Dienst) werden die Leitungsaufgaben in erster Linie als Koordinierung und weniger als fachliche Anleitung wahrgenommen. Dafür sind drei Leitungsebenen<sup>6</sup> weder erforderlich noch angemessen.

302. Auf die Ebene der Abteilungsleiter<sup>7</sup> kann verzichtet werden, ohne dass damit ein Qualitätsverlust für die Wahrnehmung der Fachaufgabe verbunden wäre, weil jede der beiden bestehenden Abteilun-

*Ebene der  
Abteilungsleiter  
entbehrlich*

<sup>3</sup> bis 1998 Amt für Landschaftsplanung, danach Zusammenführung mit dem damaligen Amt für Regionalplanung und Verwaltung zum Amt für Landschaftsplanung, Recht und Verwaltung mit drei Untergliederungen: der Abteilung für Verwaltung, der Rechtsabteilung und dem Fachamt für Landschaftsplanung

<sup>4</sup> Die Anzahl der Sachbearbeiter/innen in der Grafik entspricht wegen der Inanspruchnahme von Teilzeitbeschäftigung nicht der Gesamtzahl der Stellen für diese Mitarbeiter/innen.

<sup>5</sup> vgl. Haushaltsplan 2001

<sup>6</sup> Amts-/Fachamtsleitung, Abteilungsleitung, Referatsleitung

<sup>7</sup> entspricht der entbehrlichen Ebene der Abschnittsleiter bei LP 3

gen nur über zwei bzw. drei Referate mit jeweils zwischen drei und fünf Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verfügt.

Der Rechnungshof hatte der Behörde deshalb nahe gelegt, die Stelle eines Abteilungsleiters zum nächstmöglichen Zeitpunkt einzusparen.

303. Die Stadtentwicklungsbehörde lehnte den Verzicht auf die Hierarchieebene der Abteilungsleiter ab. Die Aufgaben der Leitung bestünden im Wesentlichen nicht in der Koordination, sondern in der Vorgabe von Richtungsentscheidungen. Der Leiter des Amtes für Landschaftsplanung, Recht und Verwaltung, der zugleich Fachamtsleiter ist, könne die Leitungsaufgaben im Fachamt nur begrenzt wahrnehmen und sei auf die Unterstützung von zwei Abteilungsleitern angewiesen. Außerdem gewährleisteten die Abteilungsleiter, dass insbesondere in jenen Referaten, die in der räumlichen Planung tätig seien, nach einheitlichen Gesichtspunkten verfahren werde. Im übrigen beeinträchtigte der Verzicht auf die Abteilungsleiter das Gleichgewicht zwischen Landschaftsplanung und Landesplanung im Rahmen des dualen Planungssystems, weil das Landesplanungsamt auf Abteilungsleiterebene besser ausgestattet sei. Die Fachkompetenz und Durchsetzungsfähigkeit in fachlichen Fragen innerhalb der Behörde wie nach außen sei wesentlich von der Stellenausstattung in den oberen Hierarchieebenen abhängig.
- Behörde gegen Verzicht auf Hierarchieebene*
- Gleichgewicht zwischen Landschafts- und Landesplanung*
304. Nach Auffassung des Rechnungshofs können die derzeit von zwei Abteilungsleitern wahrgenommenen Leitungs- und Koordinationsaufgaben bei der geringen und sich in den nächsten Jahren zusätzlich vermindern<sup>8</sup> Personalstärke des Fachamtes künftig einem zusätzlich einzurichtenden Referat ohne Qualitätsverlust übertragen werden. Das Modell des Hierarchieabbaus hat die Behörde bereits im Landesplanungsamt erprobt<sup>9</sup>.
- Die Organisationsstruktur des Landesplanungsamtes (81,3 Stellen<sup>10</sup>) kann nicht den Maßstab für das ungleich kleinere Fachamt für Landschaftsplanung (24,3 Stellen<sup>11</sup>) bilden. Ein Gleichgewicht zwischen den Ämtern kann sich nur aus der Bedeutung der Fachaufgabe und der Qualität ihrer Wahrnehmung, nicht aber aus der Tiefe der Organisationsgliederung ergeben.
305. Nachdem Ende 1999 eine der beiden Abteilungsleiterstellen frei geworden war, hat die Behörde diese - allerdings unter Vorbehalt - intern nachbesetzt. Ergänzend hat sie zur Begründung insbesondere dargelegt, dass die durch die Bildung von zwei Abteilungen vorgenommene Gliederung des Fachamtes in die Aufgabenbereiche Grundsatzangelegenheiten und Angelegenheiten mit räumlichen Vorhabensbezug jenen des Landesplanungsamtes und des Amtes für Stadterneuerung entsprechen. Überdies sei die Stellen-
- Freie Stelle nachbesetzt*

<sup>8</sup> Wegfall von 3 kw-Stellen für das Wohnungsbauprogramm, vgl. Stellenplan 2001, Einzelplan 5

<sup>9</sup> vgl. Tz. 298

<sup>10</sup> vgl. Fn. 5

<sup>11</sup> ebenda

ausstattung des Fachamtes so gering, dass kein weiterer Verlust von Arbeitskapazitäten verkraftet werden könne.

306. Der Rechnungshof hat die Behörde nachdrücklich aufgefordert, eine Entscheidung über die endgültige Besetzung der Stelle unter Berücksichtigung sowohl der beabsichtigten Hierarchieabflachung im Landesplanungsamt als auch der erheblichen Rückstände beim Stellenabbau<sup>12</sup> zu treffen.

Die Abflachung von Hierarchien stellt ein Element der organisatorischen Effizienzsteigerung dar. Der vorgeschlagene Verzicht auf jeweils eine Hierarchieebene im Fachamt für Landschaftsplanung entspricht deshalb der auch in anderen Behörden vom Rechnungshof geforderten Abflachung von Hierarchien, wie z.B. bei der Neuorganisation der Fachämter -E- und -K- „Genehmigung und Überwachung“<sup>13</sup> in der Umweltbehörde.

### **Landschaftsplanerische Festsetzungen**

307. Durch Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Baugesetzbuch und § 6 Abs. 4 Hamburgisches Naturschutzgesetz sind bei der Aufstellung von Bebauungs- oder Grünordnungsplänen die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu berücksichtigen. Diese werden in zeichnerischer Form und in Texten in den Plänen und den dazugehörigen Begründungen getroffen und erläutert.

Die Festsetzungen werden in der Regel von den örtlichen Planungsdienststellen entworfen, in Arbeitskreisen diskutiert, mit den beteiligten Behörden und den Trägern öffentlicher Belange abgestimmt, in Pläne eingezeichnet, in Entwürfen zu Gesetzen und Verordnungen formuliert und begründet und öffentlich mit den Bürgern diskutiert. Dieser Prozess, der sich im Grundsatz bei jedem Bebauungs- oder Grünordnungsplan wiederholt, ist zeitaufwendig und verursacht erheblichen Verwaltungsaufwand.

*Festsetzungen verursachen erheblichen Verwaltungsaufwand*

308. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass sich die Inhalte und Formulierungen der Festsetzungen in den einzelnen Plänen vielfach entsprechen bzw. sogar identisch sind. Häufig wiederkehrende Pflanz- und Begrünungsgebote werden inzwischen nach standardisierten Textvorlagen in eine Vielzahl von Plänen übernommen.

309. Bereits die Standardisierung von Texten typischer landschaftsplanerischer Festsetzungen - wie sie insbesondere durch das Handbuch für Landschaftsplanung ermöglicht worden ist - hat in der Vergangenheit zur Verwaltungsvereinfachung und Rechtssicherheit beigetragen. Der Rechnungshof hält eine weitere Verringerung des Aufwandes durch den Erlass einer Freiflächengestaltungsverordnung mit entsprechendem Inhalt für möglich. Für die Stadt München gibt es bereits eine solche Vorschrift. Die rechtlichen Voraussetzungen für den Erlass einer solchen Verordnung müss-

*Freiflächengestaltungsverordnung ermöglicht Verwaltungsvereinfachung*

<sup>12</sup> vgl. dazu unter Tz. 294

<sup>13</sup> vgl. Jahresbericht 1996, Tz. 429; Jahresbericht 1999, Tz. 335

ten im hamburgischen Naturschutz- oder Bauordnungsrecht geschaffen werden.

310. Der Rechnungshof verbindet mit einer solchen Verordnung insbesondere folgende Erwartungen:
- Der Umfang der einzelnen Planwerke wird reduziert und damit auch die Arbeit an den Planentwürfen.
  - Die durch eine solche Verordnung näher zu bestimmenden Grundfestsetzungen beschleunigen die behördlichen Abstimmungsverfahren.
  - Die landschaftsplanerischen Festsetzungen einer solchen Verordnung gelten für alle Baugrundstücke in Hamburg; dies dient der Rechtsklarheit und fördert die Akzeptanz beim Bürger.
311. Der Rechnungshof hat die Stadtentwicklungsbehörde gebeten zu prüfen, inwieweit typische Festsetzungen, wie z.B. die Begrünung von Dächern und Außenwänden, die Bepflanzung von Stellplätzen sowie die Größe von Vegetationsflächen bei Pflanzgeboten, in einer Freiflächengestaltungsverordnung geregelt werden könnten.
312. Die Stadtentwicklungsbehörde hat ihr Interesse an der Standardisierung landschaftsplanerischer Festsetzungen betont und zugesagt, den Vorschlag des Rechnungshofs zu prüfen. Sie will bei dieser Prüfung den mit einer Verordnung verbundenen Abstimmungs- und Verwaltungsaufwand und die Erfahrungen der Stadtstaaten Berlin und Bremen sowie anderer Kommunen berücksichtigen.

*Behörde will  
Vorschlag prüfen*

### **Umsetzung und Kontrolle von Festsetzungen**

313. Die in Bebauungs- oder Grünordnungsplänen enthaltenen landschaftsplanerischen Festsetzungen (z.B. Pflanzgebote) werden nach den Feststellungen des Rechnungshofs von den Bauherren z.T. unvollständig oder überhaupt nicht beachtet. Auch ein vom Fachamt für Landschaftsplanung eingeschalteter Gutachter hat nennenswerte Defizite bestätigt.
314. Zwar werden stichprobenweise Kontrollen durchgeführt, aber die wirksame Durchsetzung landschaftsplanerischer Festsetzungen bedarf einer insgesamt verbesserten Aufgabenwahrnehmung. Um ein wirtschaftlich vertretbares, effektives Kontrollsystem zu erreichen, hat der Rechnungshof vorgeschlagen,
- landschaftsplanerische Festsetzungen so zu fassen, dass ihre Umsetzung einfach festzustellen ist,
  - für Kontrollen Prioritäten festzulegen, indem vorrangig solche Festsetzungen kontrolliert werden, die für das Planwerk von besonderer Bedeutung sind,

*Defizite bei der  
Kontrolle der  
Festsetzungen*

- eine Verpflichtung der Grundeigentümer einzuführen, Nachweise über entsprechend vorgenommene Arbeiten vorzulegen (sog. Eigenüberwachung).

Der Rechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert, diese - z.T. auch in dem genannten Gutachten enthaltenen - Vorschläge zu prüfen.

315. Auch die Stadtentwicklungsbehörde hält die Umsetzung landschaftsplanerischer Festsetzungen für verbesserungswürdig und wird die Erarbeitung eines effektiven Kontrollsystems vorantreiben.

Die Erörterungen mit der Behörde sind noch nicht abgeschlossen.

## **Stadtentwicklungsbehörde / Bezirksämter**

### **Einsatz von IuK-Technik**

**Dem IuK-Rahmenplan der Stadtentwicklungsbehörde fehlen inhaltliche und zeitliche Perspektiven.**

**Die Aufgaben der zahlreichen mit IuK-Angelegenheiten befassten Beschäftigten der Behörde sollten genauer bestimmt und zur Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten qualitativ und quantitativ erfasst werden.**

**Bei der Einführung des Verfahrens „Digitale Bebauungsplanung“ sind Geräte und Programme nicht bedarfsorientiert beschafft worden.**

### **IuK-Rahmenplan**

316. Der von jeder Behörde aufzustellende IuK-Rahmenplan soll deren strategische Planung für den Einsatz der IuK-Technik, unterteilt in ein Fach- und ein Technik-Konzept, aufzeigen. Der IuK-Rahmenplan der Stadtentwicklungsbehörde konzentriert sich dagegen auf technische Inhalte: Im Wesentlichen wird dargelegt, welche Leistungen bzw. Projekte (z.B. Bereitstellung von Daten, Intranet) erbracht oder verfolgt werden sollen. Fachliche Ziele für

- insbesondere die Qualität und Quantität der Aufgabenerledigung,

- die Stellung der Behörde im Zusammenwirken mit anderen öffentlichen wie privaten luK-Nutzern in Hamburg und
- die Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten

*Defizite im Rahmenplan der Behörde*

werden nicht beschrieben. Außerdem fehlen Verknüpfungen mit zeitlichen Vorstellungen zur Umsetzung.

317. Der Rechnungshof hat der Behörde empfohlen, im luK-Rahmenplan Ziele zu bestimmen und zu deren Erreichung geeignete Maßnahmen sowie erforderliche Zeiträume operational zu definieren. Erst dies ermöglicht es, die Umsetzung des Plans kontinuierlich im Sinne eines Soll-/Ist-Abgleichs zu überprüfen und ggfs. erforderliche Korrekturen vorzunehmen. In diesem Zusammenhang sollte die Leitung der Behörde strategischen Fragen ein deutlich größeres Gewicht als bislang beimessen. Dazu gehört insbesondere eine Aussage, mit welcher mittel- bis langfristigen Zielrichtung die Behörde ihre luK-Technik entwickeln will.

*Strategische Ziele und operationalisierte Zeitvorstellungen*

318. Die Behörde ist der Auffassung, dass ihre luK-Planung den Vorgaben der Finanzbehörde entspreche. Sie hat indes zugesagt, den nächsten Rahmenplan um die vom Rechnungshof für notwendig erachteten Angaben zu ergänzen. Sie sieht ebenfalls die Notwendigkeit, ihre strategischen Ziele eingehender zu definieren sowie Planung und Umsetzung der luK-Entwicklung als Leitungsaufgabe wahrzunehmen.

### **Erfassung des Aufwands für luK-Betreuung**

319. Von den insgesamt rd. 240 Beschäftigten der Stadtentwicklungsbehörde sind für luK-Aufgaben

*Beschäftigte mit luK-Aufgaben*

- in der „Zentralstelle luK“ fünf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit voller Stelle und
- in den Ämtern weitere 28, nämlich sieben mit Koordinationsaufgaben und 21 mit der Nutzerbetreuung, mit jeweils einem Anteil ihrer Stellen

eingesetzt. Dabei sind die mit der luK-Koordination in den Ämtern verbundenen Aufgaben weder ausreichend im Einzelnen festgelegt noch von den Aufgaben der Zentralstelle luK abgegrenzt. Nach eigener Einschätzung verwenden die Koordinator(inn)en zwischen 30 und 40 % ihrer Arbeitszeit für luK-Aufgaben einschließlich der Nutzerbetreuung.

320. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass die Aufgaben der luK-Koordinator(inn)en genauer festgelegt und insbesondere von jenen der luK-Zentralstelle abgegrenzt werden. Den Nutzerbetreuern sollten z.B. eingeschränkte Administratorrechte (etwa Zugang zu Systemdateien) gegeben werden, um spezielle Probleme vor Ort lösen zu können. Darüber hinaus erweist sich eine Quantifizie-

*Aufgaben definieren und Zeitaufwand erfassen*

rung der geleisteten Arbeiten durch Aufschreibungen insbesondere für Steuerungszwecke als geboten.

321. Die Behörde hat erklärt, dass die Erfassung des Zeitaufwands für die Wahrnehmung von IuK-Aufgaben außerhalb der Zentralstelle im Rahmen der einzuführenden Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) vorgesehen sei. Der Arbeitszeitanteil der IuK-bezogenen Tätigkeiten, die anstatt durch die IuK-Stelle von Koordinator(inn)en erledigt würden, liege nach ersten Ergebnissen aus der Pilotphase der KLR aber nur bei 2,5 % ihrer Arbeitszeit. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten hält auch die Behörde für verbesserungsbedürftig.
- Kosten- und Leistungsrechnung im Aufbau*
322. In der Zentralstelle IuK der Behörde wurde 1999 eine „Zentrale Annahmestelle für Problemmeldungen und Arbeitsaufträge“ für auftretende IuK-Probleme eingerichtet. Erstmals durch den Rechnungshof sind die dort erfassten Daten ausgewertet worden. Aus dieser Auswertung leitet er eine Reihe von Empfehlungen ab:
- Es sollten
- alle Aufträge an die Zentralstelle IuK erfasst werden, um eine exakte Datenbasis für eine am Kriterium der Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Entscheidung der Behörde zu erhalten, inwieweit sie selbst tätig wird oder Dritte mit der Erledigung betraut,
  - aus den festgestellten Erledigungszeiten für Aufträge an die IuK-Zentralstelle steuerungsrelevante Kennzahlen und Qualitätsmerkmale entwickelt werden, um einen kontinuierlichen und bedarfsgerechten Arbeitseinsatz der Zentralstelle sicherzustellen,
  - Schulungen oder Workshops zu IuK-Themen durchgeführt werden, deren Relevanz sich aus der Häufung von Problemmeldungen aus dem Nutzerkreis ergibt, um typische unsachgemäße Vorgehensweisen zu vermindern, und es sollte
  - ein vorhandenes Grobkonzept zum Aufbau eines Druckernetzes zügig umgesetzt werden, um mögliche Rationalisierungseffekte zu realisieren.
- Erledigung durch Behörde oder Dritte?*
- Kennzahlen und Qualitätsmerkmale für IuK-Tätigkeiten*
- Schulungsbedarf ableiten*
- Umsetzung Druckernetz*
323. Der Rechnungshof hat der Behörde weiter empfohlen, mit den anderen Behörden bzw. Ämtern im Gebäudekomplex Alter Steinweg zumindest bei den hamburgischen IuK-Verbundverfahren stärker zusammen zu arbeiten, um so eine Bündelung der Kompetenzen zu erreichen. Auch sollten mit diesen Behörden bzw. Ämtern Schulungsveranstaltungen und -räume gemeinsam genutzt werden.
324. Die Stadtentwicklungsbehörde hat dargelegt, dass sie
- sich verstärkt um die Entwicklung und Verwendung von IuK-Kennzahlen bemühen,
  - ihr neues Schulungskonzept auf die genannten Schwerpunkte ausrichten und

- das Druckerkonzept umsetzen

wird. Mit der Wirtschaftsbehörde will sie in Zukunft eine engere Zusammenarbeit suchen. Erste Gespräche hätten bereits stattgefunden.

### **Modellbauwerkstatt**

325. Neben den luK-basierten Planungs- und Zeichenverfahren sowie manuell gefertigten Zeichnungen werden in der Stadtentwicklungsbehörde für den visuellen Vergleich von Bebauungsformen auch Holzmodelle verwendet. Zu deren Herstellung wird eine behördeneigene Modellbauwerkstatt unterhalten. Daneben werden in größerem Umfang auch private Werkstätten beauftragt. In jüngster Zeit ist z.B. anlässlich einer Ausstellung des Stadtmodells ein Auftrag für rd. 80.000 DM erteilt worden. In der Modellbauwerkstatt sind vormals bis zu zehn, ab 2001 voraussichtlich nur noch zwei Mitarbeiter beschäftigt.
326. Der Rechnungshof hat empfohlen, dass die Behörde - insbesondere vor einer etwaigen Neueinstellung von Personal - prüft, ob der Fortbestand der Modellbauwerkstatt wirtschaftlich ist.
327. Die Stadtentwicklungsbehörde hat eine Prüfung der Fortführung der Modellbauwerkstatt spätestens bis zum Ende der jetzigen Legislaturperiode zugesagt.

*Fortbestand der Modellbauwerkstatt?*

### **Einführung der „Digitalen Bebauungsplanung“**

328. Für die fachliche Erfüllung der der Stadtentwicklungsbehörde wie den Bezirksämtern obliegenden Stadtplanungsaufgaben werden Zeichen- bzw. Konstruktionsprogramme sowie Geo-Informationssysteme eingesetzt. Dafür muss eine Vielzahl von geografischen und analytischen Basisdaten bereitgestellt und ausgetauscht werden. Diese Daten stammen sowohl aus der Stadtentwicklungsbehörde selbst als auch aus der Baubehörde, der Umweltbehörde und den Bezirksämtern sowie von verwaltungsexternen Stellen, wie z.B. Ingenieurbüros. Die technische Übernahme dieser Daten soll möglichst online realisiert werden. Einheitliche Datenformate und Schnittstellen sind deshalb unerlässlich.

Mit dem Verfahren „Digitale Bebauungsplanung“ sollte die hamburgische Bauleitplanung insgesamt durch luK-Technik unterstützt werden. Die Stadtentwicklungsbehörde hat die Herstellung des Programms seit 1992 betrieben; Programmteile sind in der Behörde selbst seit 1998 im Einsatz. Es war beabsichtigt, das Verfahren ebenfalls in den bezirklichen Stadtplanungsabteilungen einzuführen. Hierfür war die Stadtentwicklungsbehörde in den Jahren 1996 und 1997 federführend zuständig.

329. Das Verfahren sollte ab 1997 in drei Bezirksamtern pilotiert werden. Von den ursprünglich dafür angesetzt 593.000 DM flossen für die Beschaffung von Hard- und Software 282.000 DM ab. Diese Mittel wurden indes nicht für den vorgesehenen Zweck (nämlich das Erstellen von Bebauungsplan-Karten) verwendet, weil der bis 1997 für die Bezirksamter erstellte Programmteil von diesen nicht akzeptiert wurde. Ein Teil der Beschaffungen wurde lediglich für Standard-Büroanwendungen eingesetzt - dafür waren diese Geräte jedoch überdimensioniert. Ein anderer Teil, nämlich Plotter (Kartendrucker) und Software für die Verarbeitung geografischer Daten, konnte zwangsläufig über Jahre überhaupt nicht genutzt werden.

*Pilotverfahren in drei Bezirksamtern*

Die Bezirksamter und das Senatsamt für Bezirksangelegenheiten haben in Reaktion auf die aus ihrer Sicht unzureichende Leistungsfähigkeit des entwickelten Programmteils Ende 1998 einen eigenen Anforderungskatalog erstellt und am Markt angebotene Programme erprobt. Sechs Bezirksamter haben sich für ein marktgängiges Programm entschieden; ein Bezirksamt verwendet ein drittes, ebenfalls am Markt vorhandenes Programm.

Die jetzige Lösung in den Bezirksamtern konnte mit den Restmitteln des Projektes realisiert werden.

330. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass

- aufgrund unzureichender Bedarfserhebung bei Planung und Konzeption der Verfahren für die Bezirksamter Investitionen vorgenommen worden sind, die nicht bzw. nicht zum gewählten Zeitpunkt gerechtfertigt waren;
- die vollständige Umsetzung der digitalen Bebauungsplan-Daten aus den Programmen der Bezirksamter in die Formate, die in den Planungsprogrammen der Stadtentwicklungsbehörde oder in der Digitalen Stadtgrundkarte der Baubehörde sowie von Ingenieurbüros, Architekten und Bauträgern verwendet werden, noch ungeklärt ist.

*Unnötige Investitionen*

Der Rechnungshof hat die Stadtentwicklungsbehörde und das Senatsamt aufgefordert, die in der Verwaltung verwendeten Programme für die Bearbeitung geografischer Informationen zu harmonisieren, um zu einer für Hamburg tragfähigen Lösung zu gelangen. Dabei sollten miteinander kompatible und kommunikationsfähige Systeme eingesetzt werden. Der Austausch von Daten zwischen der Verwaltung und den zur Aufgabenerledigung eingeschalteten externen Stellen sollte sich ebenfalls an gängigen Produkten orientieren.

*Harmonisierung der digitalen Bebauungsplanung*

331. Die Behörde hat erklärt, dass einheitliche technische Rahmenbedingungen in Hamburg für sie einen hohen Stellenwert besäßen. Das Projekt „Digitale Bebauungsplanung“ sei zwar zeitlich in Verzug geraten, es habe aber bereits dazu geführt, dass heute bei allen beteiligten Stellen Lösungsansätze verfolgt würden, die einen

*Lösungsansätze für Datenaustausch sind vorhanden*

behördenübergreifenden Datenaustausch grundsätzlich ermöglichen.

Die im Projekt für die Bezirksämter beschafften Softwarelizenzen seien Ende 2000 auf die Stadtentwicklungsbehörde übertragen worden und würden dort verwendet. Die hierfür aufgewendeten Mittel dienten deshalb dem zielgerichteten Ausbau der Geo-Informationssysteme der Stadtentwicklungsbehörde.

332. Das Senatsamt hat dargelegt, dass die Bezirksämter nach 1997 schnell in die Lage versetzt werden sollten, Kartenwerke für die Bebauungsplanung zu erstellen. Dieses Ziel sei erreicht worden. Die Probleme der Konvertierung seien lösbar, allerdings müsse die Stadtentwicklungsbehörde hier vorgeben, wie entsprechende Schnittstellen in Zukunft zu gestalten seien.

Das Senatsamt verweist im Übrigen auf den tatsächlichen Einsatz der beschafften Geräte, räumt indes eine teilweise unterwertige Verwendung ein.

333. Behörde und Senatsamt bestätigen damit die Feststellungen des Rechnungshofs. Der Erforderlichkeit einheitlicher technischer Rahmenbedingungen wollen sie künftig Rechnung tragen.

## **Baubehörde**

### **Eisenbahnkreuzungsmaßnahmen**

**Bei Planung und Bau neuer Kreuzungsbauwerke sind vermeidbare Mehrkosten von zusammen rd. 1,3 Mio DM entstanden.**

**Der Ersatz alter Sielanlagen durch neue zu Lasten des Hamburger Haushalts führte für die Hamburger Stadtentwässerung zu finanziellen Vorteilen, die auszugleichen sind.**

**Bei der Abrechnung von Ablösungsbeträgen hat Hamburg Verwaltungskosten von 422.833 DM zu Unrecht übernommen und Zinsbeträge von 233.100 DM nicht abgefordert.**

## Rahmenbedingungen

334. In Hamburg sind in den vergangenen Jahren verschiedene Bau-  
maßnahmen an Kreuzungen zwischen Straße und Eisenbahn  
ausgeführt worden. Dabei handelte es sich u.a. um den Neubau  
von Brücken bzw. Unterführungsbauwerken zur Aufhebung  
höhengleicher Bahnübergänge in Wandsbek und Bergedorf sowie  
um Neubauten von Eisenbahn- und Straßenbrücken in Wilhelms-  
burg.
335. Das Eisenbahnkreuzungsgesetz (EKrG) enthält Vorschriften über  
die Durchführung und die Finanzierungsverpflichtungen bei Bau-  
maßnahmen an Kreuzungen zwischen Eisenbahnen und Straßen.  
Einzelheiten dazu regeln vom Bund erlassene Verwaltungsvor-  
schriften.

Beteiligte an einer Eisenbahnkreuzungsmaßnahme sind das Ei-  
senbahnunternehmen und der Baulastträger der Straße. Beim  
Umbau oder Ersatz vorhandener Brücken bzw. Unterführungs-  
bauwerke hat grundsätzlich derjenige der beiden Beteiligten alle  
Kosten zu übernehmen, auf dessen Veranlassung eine Maßnahme  
durchgeführt wird. Bei der Beseitigung der höhengleichen  
Kreuzungen trägt neben den beiden Beteiligten zusätzlich der  
Bund ein Drittel der Kosten. Die aufzuteilende sog. „Kostenmasse“  
umfasst die Aufwendungen für alle kreuzungsbedingten Bau-  
maßnahmen an den kreuzenden Verkehrswegen. Außerdem  
können Verwaltungsaufwendungen für Planung und Baudurch-  
führung mit einem pauschalen Zuschlag von 10 % auf die Bau-  
und Grunderwerbskosten geltend gemacht und der „Kostenmasse“  
zugerechnet werden. Über die Finanzierung und Durchführung  
einer Eisenbahnkreuzungsmaßnahme werden entsprechend  
§ 5 EKrG Vereinbarungen getroffen.

*Beteiligte an  
Eisenbahnkreuzungsmaß-  
nahmen*

Hamburg kann an Eisenbahnkreuzungsmaßnahmen einerseits als  
Baulastträger der Stadtstraßen beteiligt sein. Andererseits wird  
Hamburg auch tätig in der Wahrnehmung der ihm als Land über-  
tragenen Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen, wenn der  
Bund als Straßenbaulastträger an einer Eisenbahnkreuzungs-  
maßnahme beteiligt ist.

## Planung und Durchführung

336. Bei den Maßnahmen zur Beseitigung der Bahnübergänge in  
Wandsbek sollten Planungen für gesonderte Gleise einer Gleich-  
strom-S-Bahn bei der Linienführung der Straßen planerisch, jedoch  
ohne materielle und finanzielle Vorleistungen berücksichtigt wer-  
den.<sup>1</sup> Über- und Unterführungen mit ihren Rampen sollten so  
ausgebildet werden, dass ein nachträglicher S-Bahnbau möglich  
bleibt. Die Vorgabe, keine finanziellen Vorleistungen zu erbringen,  
ist bei der Planung und dem Entwurf der hergestellten Bauwerke

*Einschränkende  
Planungsvorga-  
ben nicht beachtet*

<sup>1</sup> vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 13/5583 vom 20.02.1990

nicht eingehalten worden. Es sind vielmehr Mehrkosten von zusammen rd. 1,3 Mio DM entstanden:

- Der Neubau der Straßenüberführung Holstenhofweg als Ersatzbauwerk für den Bahnübergang Luetkensallee ist nicht auf den aktuell zu berücksichtigenden Bedarf begrenzt worden.
  - Die Herstellung eines längeren Brückenbauwerks im Hinblick auf einen späteren S-Bahnbau hat Mehrkosten in einer Größenordnung von 800.000 DM erfordert.
  - Um eine von der Deutsche Bahn AG (DB AG) vorgesehene Vergrößerung des Gleisabstands zu berücksichtigen, ist das Brückenbauwerk mit Mehrkosten von rd. 100.000 DM um etwa 1 m verlängert worden.
- Die ersten Planungen und Entwürfe der Eisenbahnüberführung Luetkensallee über einen Geh- und Radweg sahen auch die Überführung von zwei S-Bahngleisen vor. Dies hätte materielle und finanzielle Vorleistungen für einen entsprechend längeren Geh- und Radwegtunnel erfordert, die nicht den für die Planung vereinbarten Einschränkungen entsprachen. Deshalb musste umgeplant und die Länge des Tunnels verkürzt werden. Um allerdings einen späteren S-Bahnbau zu ermöglichen, wurde anstelle des längeren Tunnels ein nach oben offenes Trogbauwerk für die anschließende Rampe errichtet, das später von S-Bahngleisen überbrückt werden kann.
  - Die Kosten der notwendigen Umplanung durch ein Ingenieurbüro betragen rd. 106.000 DM.
  - Die Vorkehrungen für einen späteren S-Bahnbau über dem Trogbauwerk erforderten einen zusätzlichen Aufwand von rd. 164.000 DM.
  - Zum Zeitpunkt der Umplanungen am Kreuzungsbauwerk waren bereits Sielbauarbeiten ausgeführt, die nicht mehr geändert werden konnten. Dies bedeutete weitere vermeidbare Mehrkosten von rd. 150.000 DM.

337. Der Rechnungshof hat die Handlungsweise der Verwaltung beanstandet. Er hat eine verursachergerechte Zuordnung und Erstattung der Mehrkosten gefordert.

Die Baubehörde hat die Sachverhalte und die sich daraus ergebenden Mehrkosten bestätigt. Sie hat zugesagt, im Rahmen der Maßnahmenabrechnung eine die DB AG belastende Kostenzuordnung vorzunehmen.

## **Abrechnung**

### **Vorteilsausgleich beim Sielbau**

338. Die Ersatzbauwerke für die aufzuhebenden Bahnübergänge erforderten Baumaßnahmen an Sielanlagen der Hamburger Stadtentwässerung -Anstalt öffentlichen Rechts- (HSE). Nach der

Begründung zu § 13 Stadtentwässerungsgesetz trägt der Straßenbaulastträger Hamburg die Sielbaukosten, die infolge umfangreicherer Straßenbaumaßnahmen anfallen. Allerdings muss dann zu Lasten der HSE ein Vorteilsausgleich erfolgen, in dem die Werte der neuen und alten Sielanlagen gegeneinander aufgerechnet werden. Die Kosten für die Arbeiten an Sielanlagen im Zuge der Eisenbahnkreuzungsmaßnahmen in Wandsbek und Bergedorf wurden ohne einen solchen Vorteilsausgleich in die zwischen Hamburg, DB AG und Bund aufzuteilende „Kostenmasse“ einbezogen.

339. Der Rechnungshof hat gefordert, den vorgesehenen Vorteilsausgleich für die neu hergestellten Sielanlagen zwischen dem Hamburger Haushalt und dem Wirtschaftsplan der HSE rechtzeitig einzuleiten und zügig vorzunehmen.

*Vorteil der Stadtentwässerung durch Ersatz alter Siele*

Die Baubehörde hat die Forderung des Vorteilsausgleichs an die HSE herangetragen.

### Erstattung von Verwaltungskosten

340. Wegen Baumaßnahmen zum Anschluss der Wilhelmsburger Reichsstraße an die Autobahn A 255 musste eine Eisenbahnbrücke der DB AG abgebrochen und durch ein größeres Bauwerk ersetzt werden. Veranlasser für den Brückenneubau war der Bund als Eigentümer der unterführten Bundesfernstraße. Er hatte deshalb die Baukosten von rd. 30 Mio DM zu übernehmen.

Über die Kosten des Brückenneubaus hinaus hatte der Bund einen Ablösungsbetrag von 4,23 Mio DM an die DB AG zu leisten. Der Ablösungsbetrag soll künftige Mehraufwendungen und finanzielle Nachteile abgelden, die der DB AG aus dem Bau der neuen größeren Kreuzungsanlage bei künftigen Instandsetzungen entstehen. Einzurechnen war deshalb auch der Verwaltungsaufwand der DB AG bei der Durchführung künftiger Unterhaltungsarbeiten oder Erneuerungen. Die Baubehörde ermittelte diesen Kostenanteil mit 422.833 DM und erstattete ihn der DB AG zu Lasten des Hamburger Haushalts.

341. Die Belastung Hamburgs mit dem im Ablösungsbetrag enthaltenen Verwaltungskostenanteil war nicht berechtigt. Der mit dem Ablösungsbetrag abgegoltene künftige Verwaltungsaufwand der DB AG für ihre Brücke steht in keinem Zusammenhang mit den sonst bestehenden Pflichten des Landes Hamburg aus der Wahrnehmung der Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen. Weil der Ablösungsbetrag die finanziellen Nachteile eines Dritten insgesamt abgelden soll, muss er neben den eigentlichen Aufwendungen für Unterhaltung oder Erneuerung auch alle künftig dafür bei dem Eigentümer anfallenden Verwaltungskosten einschließen. Dieser Verwaltungskostenanteil hätte ebenso wie der übrige Ablösungsbetrag vom Bund als Veranlasser des Brückenneubaus an die DB AG gezahlt werden müssen. Der zu Unrecht

*Erstattung des Verwaltungskostenanteils durch Hamburg nicht berechtigt*

von Hamburg übernommene Verwaltungskostenanteil im Ablösungsbetrag muss deshalb vom Bund an Hamburg erstattet werden.

Die Baubehörde hat zugesagt, die Erstattung des Verwaltungskostenanteils durch den Bund zu veranlassen.

### Verzinsung eines Ablösungsbetrages

342. Nach dem Neubau einer Brücke im Zuge der Neuenfelder Straße über Eisenbahnanlagen in Wilhelmsburg ist durch Gerichtsentcheidung festgelegt worden, dass Unterhaltungsmehrkosten des Bauwerks von der DB AG an Hamburg zu erstatten sind. Gemäß einer Ablösungsberechnung vom 29.01.1987 wurde die DB AG aufgefordert, einschließlich der nach den Ablösungsrichtlinien des Bundes zu zahlenden Zinsen von 4 %, noch im Jahr 1987 insgesamt 486.100 DM an Hamburg zu zahlen. Dieser Betrag ist erst im März 1997 - ohne besondere Begründung der zeitlichen Verzögerung - überwiesen worden.

343. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Baubehörde für den Zeitraum von 1987 bis 1997 keine Zinsen geltend gemacht hat, und sie aufgefordert, aufgrund der genannten Bestimmungen über die Verzinsung von Ablösungsbeträgen einen Zinsbetrag von 233.100 DM nachzufordern. Darüber hinaus sei auch zu prüfen, ob dieser Betrag bis zur Auszahlung an Hamburg ebenfalls verzinst werden muss.

*Zinsen für späteren Zahlungszeitpunkt*

Die Baubehörde hat gegenüber der DB AG den Zinsbetrag geltend gemacht.

## Aufwand für eine Fahrradabstellanlage

**An der S-Bahn-Haltestelle Allermöhe wurde eine neue Fahrradabstellanlage gebaut, deren Kapazität wesentlich größer als der geschätzte aktuelle Bedarf ist. Dadurch sind Mehrkosten von rd. 1 Mio DM entstanden.**

344. An der im Mai 1999 eröffneten S-Bahn-Haltestelle Allermöhe wurde zum Abstellen von Fahrrädern eine „Bike+Ride“-Anlage (B+R-Anlage) eingerichtet. Die Anlage befindet sich auf einer Fläche unmittelbar südöstlich des Bahnhofszugangs. Kapazitätsschätzungen der Baubehörde im Rahmen der Planungen ergaben dort einen aktuellen Bedarf von 300 Fahrradabstellplätzen sowie Bedarf für eine spätere Erweiterungsmöglichkeit. Eingebaut

wurden 220 Stahlrohrbügel und acht Fahrradboxen, die insgesamt ein Abstellen von 448 Fahrrädern ermöglichen. Um die erforderliche Flächengröße für das Abstellen von 448 Fahrrädern zu erreichen, wurde die Böschung des Bahndamms durch den Bau einer Stützwand mit Baukosten von rd. 1 Mio DM abgefangen.



B+R-Anlage Allerhöhe

Das der S-Bahn-Haltestelle zugeordnete Stadtquartier ist inzwischen zum überwiegenden Teil fertig gestellt. Nach Zählungen der Baubehörde waren im September 2000 nur 85 Abstellplätze belegt. Das entsprach einer Auslastung der B+R-Anlage von etwa 20 %.

*Auslastung erst  
20 %*

345. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs hätten auf der Fläche, die ohne den Bau der Stützmauer südöstlich des Bahnhofszugangs zur Verfügung stand, alle 300 Fahrradabstellplätze für den zunächst geschätzten Bedarf hergestellt werden können. Für eventuell weiteren Bedarf hätte später auf der Freifläche unmittelbar südwestlich des Bahnhofszugangs durch den Einbau weiterer Fahrradbügel kostengünstig Abstellkapazität realisiert werden können.



Freifläche südwestlich des Bahnhofszugangs

346. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die B+R-Anlage nicht auf den geschätzten Bedarf von 300 Abstellplätzen begrenzt wurde. Die zusätzliche Anzahl von 148 Abstellplätzen konnte auf dieser Fläche nur durch den Bau der rd. 1 Mio DM teuren Stützwand realisiert werden. Für jeden der eingebauten 74 zusätzlichen Fahrradbügel sind damit für die Flächenbereitstellung rd. 13.000 DM aufgewendet worden. Die Erweiterung des Angebots um 148 Fahrradabstellplätze über den geschätzten Bedarf hinaus rechtfertigte nicht den Bau der kostenintensiven Stützwand. Für die Berücksichtigung eines künftigen Bedarfs in dieser Größenordnung hätte dann die Fläche südwestlich des Bahnhofszugangs zur Verfügung gestanden.

*Aufwand je  
zusätzlicher  
Fahrradbügel  
13.000 DM*

Bereits in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht 1993<sup>1</sup> hatte der Senat bekräftigt, dass

- eine konsequente Beschränkung der Planungsvorgaben und der Baustandards auf das Notwendige zu Kostenreduzierungen beiträgt und
- deshalb Investitionsplanungen generell unter diesen Gesichtspunkten zu prüfen sind.

<sup>1</sup> vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 14/4456 vom 29.06.1993, Stellungnahme des Senats zum Jahresbericht 1993, Tzn. 139 und 140 „Mangelndes Kostenbewusstsein bei der Planung“

Den Entscheidungsträgern seien mögliche Alternativen aufzuzeigen, damit sie in Kenntnis der finanziellen Auswirkungen über den Umfang des Notwendigen und in Abwägung mit dem Wünschenswerten entscheiden können.

347. Die Baubehörde hat erklärt, die Vorgabe der städtebaulichen Konzeption des südlichen Bahnhofsvorplatzes habe die Anordnung von Fahrradabstellplätzen nur in direkter Nähe zur Eingangsanlage der S-Bahnhaltestelle zugelassen. Hierbei sei zwischen dem Bau kostspieliger verdichteter Abstellmöglichkeiten (z.B. Fahrradhaus), verbunden mit Folgekosten für Unterhaltung und Instandsetzung, und einer verlängerten Stützwand zur Erweiterung des Vorplatzes abzuwägen gewesen. Zur Realisierung des aktuellen Bedarfs sei der Verlängerung der Stützwand auf der Südostseite wegen der geringen Folgekosten und der besseren Einbindung in das städtebauliche Konzept als insgesamt optimale Lösung der Vorzug gegeben und für die eventuell später zu bauenden Abstellmöglichkeiten südwestlich des Zugangs eine verdichtete Bauweise vorgesehen worden.

348. Der Bau der aktuell notwendigen 300 Fahrradabstellplätze rechtfertigte nicht den Bau der Stützwand. Für eventuell späteren Mehrbedarf stehen sowohl südwestlich und auch auf der Nordseite des Bahnhofszugangs ausreichend Flächen zur Verfügung. Auch der städtebaulichen Begründung der Baubehörde - „Anordnung von Fahrradabstellplätzen in direkter Nähe zur Eingangsanlage“ - wäre mit der Nutzung dieser Flächen Rechnung getragen worden.

Erst bei einer Entscheidung zur Unterbringung eventuell weiterer Bedarfe wäre eine Abwägung zwischen Flächenerweiterung nach Südwesten und kostspieliger verdichteter Abstellmöglichkeit (u.U. in einem Fahrradhaus) erforderlich geworden.

Entsprechend der Senatsvorgabe wäre es notwendig gewesen, die Kapazität der Abstellanlage auf den geschätzten aktuellen Bedarf zu beschränken. Mehrkosten von 1 Mio DM hätten vermieden werden können.

*Beschränkung der Kapazität auf den aktuellen Bedarf*

# **Baubehörde / Senatsamt für Bezirks- angelegenheiten / Bezirksämter**

## **Stellplatzverpflichtungen und Ausgleichsbeträge**

**Aufgrund fehlerhafter Anwendung der Stellplatzregelungen sind Ausgleichsbeträge in zweistelliger Millionenhöhe nicht festgesetzt worden.**

**Entscheidungen der Baubehörde über Abweichungen von den Stellplatzregelungen entsprachen nicht den von Senat und Bürgerschaft formulierten verkehrspolitischen Zielen.**

**Ausgleichsbeträge stehen zurzeit in einer Summe von rd. 164 Mio DM für zweckgebundene Ausgaben als Haushaltsrest zur Verfügung. Die Entscheidung über ein Maßnahmenpaket von etwa 65 Mio DM wird diesen Betrag aufgrund der kontinuierlich zufließenden Einnahmen nicht nachhaltig verringern.**

### **Grundlagen**

349. Nach § 48 Hamburgische Bauordnung (HBauO) sind bei der Errichtung baulicher Anlagen Stellplätze für Kraftfahrzeuge und Abstellmöglichkeiten für Fahrräder zu schaffen. Deren Anzahl bestimmt sich aus der Nutzungsart der Anlage. Ist die Herstellung von Stellplätzen nicht möglich oder aufgrund besonderer Vorschriften ganz oder teilweise untersagt, ist nach § 49 HBauO als Surrogat der Erfüllung der Stellplatzpflicht ein Ausgleichsbetrag in gesetzlich festgelegter Höhe zu zahlen. Die Anzahl der herzustellen und durch Zahlung von Ausgleichsbeträgen nachzuweisenden Stellplätze wird durch die Bauprüfdienststellen der Bezirksämter nach Maßgabe der Globalrichtlinie<sup>1</sup> im Baugenehmigungsbescheid festgesetzt.

---

<sup>1</sup> Globalrichtlinie „Notwendige Stellplätze und notwendige Fahrradplätze“ vom 16.06.1998

Nachdem der Kfz-Verkehr in „Teilen Hamburgs zu unverträglichen Situationen im öffentlichen Raum geführt“ hatte, sah sich der Senat 1995 veranlasst, die Stellplatzregelungen des hamburgischen Bauordnungsrechts neu zu bewerten und der Entwicklung der Verkehrssituation anzupassen.<sup>2</sup> Zur Behebung der Verkehrs- und Stellplatzprobleme wurden mehrere Lösungsansätze geprüft; über die Ergebnisse wurde der Bürgerschaft berichtet. Entscheidend für den Umfang der Stellplatzpflicht sollte der durch eine bauliche Anlage erzeugte Bedarf sein, der nach der Art der Nutzung anhand genereller Bemessungswerte zu ermitteln ist. Es wurde festgestellt, dass es allein richtig sei, unter Berücksichtigung des vorhandenen Stellplatzbedarfs durch lenkende Maßnahmen die Zahl der zu errichtenden Stellplätze zu begrenzen und im Übrigen über die Zahlung von Ausgleichsbeträgen den anderswo zu befriedigenden Bedarf abzudecken. Ziel der neuen Stellplatzregelung sollte sein, einerseits durch die Herstellung privater Stellplätze den öffentlichen Straßenraum freizuhalten und andererseits durch die Reduzierung der Anzahl tatsächlich herzustellender privater Stellplätze in verkehrsüberlasteten Gebieten den Individualverkehr zu begrenzen.

*Stellplatzbedarf  
und Begrenzung  
der Anzahl herzu-  
stellender Stell-  
plätze*

350. Entsprechend dieser Zielsetzung hat die Baubehörde am 06.03.1996 die Fachliche Weisung „Notwendige Stellplätze und notwendige Fahrradplätze“ erlassen, die 1998 vom Senat durch die Globalrichtlinie ersetzt wurde.<sup>3</sup> Um die beabsichtigte Begrenzung sowohl des Stellplatzangebots im Stadtgebiet Hamburgs als auch des Individualverkehrs zu erreichen, ist dabei Folgendes geregelt worden:

*Globalrichtlinie  
1998*

- Einführung neuer Bewertungen des Bedarfs, die eine Reduzierung der notwendigen Stellplatzanzahl ergeben,
- Festsetzung sog. Abminderungsgebiete, in denen eine besondere Verkehrsbelastung vorliegt bzw. zu erwarten ist oder Grundstücke durch den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) gut erschlossen sind und deshalb die Herstellung von Stellplätzen ganz oder teilweise untersagt werden soll (§ 48 Abs. 6 HBauO) mit der Folge, dass die Stellplatzverpflichtung durch Zahlung eines Ausgleichsbetrags zu erfüllen ist (§ 49 Abs. 1 HBauO),
- Schaffung von Möglichkeiten der Stellplatzminderung durch die Berücksichtigung u.a. von sog. Job-Tickets und Kultur-Tickets im ÖPNV.

Die anzuwendende Globalrichtlinie konkretisiert zum einen die Festsetzung des Stellplatzbedarfs und bindet zum anderen die Ermessensausübung der Bauprüfdienststellen. Alle Abweichungen bedürfen der Zustimmung der Baubehörde.

<sup>2</sup> vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 15/3062 vom 28.03.1995 über die „Änderung der Hamburgischen Bauordnung und anderer Gesetze“

<sup>3</sup> Neufassung der Globalrichtlinie vom 19.12.2000 mit Wirkung vom 01.01.2001

## Anwendung der Stellplatzregelungen

351. Der Rechnungshof hat schwerpunktmäßig untersucht, ob im Rahmen einzelner Baugenehmigungsverfahren die geltenden Stellplatzregelungen von den bezirklichen Bauprüfdienststellen beachtet und dabei die Anzahl notwendiger Stellplätze korrekt ermittelt sowie Ausgleichsbeträge in zutreffender Höhe festgesetzt wurden. Er hat in einer Reihe von Fällen Fehler und Mängel festgestellt, die auf unzureichende Anwendung der Stellplatzregelungen zurückzuführen sind. Dadurch sind auch Ausgleichsbeträge nicht festgesetzt worden, die sich in den betrachteten Jahren 1998 und 1999 auf einen Betrag in zweistelliger Millionenhöhe summieren.

*Fehler und Mängel bei der Anwendung der Stellplatzregelung*

### Festsetzungsmängel

352. Nachfolgend werden drei Beispiele für fehlerhafte Festsetzungen von Stellplätzen und Ausgleichsbeträgen durch die Bezirksämter genannt:

*Keine Festsetzung von Ausgleichsbeträgen*

- **Neubau eines Gewerbehofs**

Für den Neubau eines Gewerbehofs wurde der Nachweis von 29 Stellplätzen gefordert, die auch auf dem Grundstück hergestellt wurden. Bemessungsgrundlage war die voraussichtliche Anzahl der in dem Gebäude beschäftigten Mitarbeiter.

Trotz der Lage des Bauvorhabens in einem Abminderungsgebiet wurde kein Ausgleichsbetrag festgesetzt. Es wurde auch versäumt, den für Besucher notwendigen Stellplatzbedarf zu ermitteln. Ein Nachweis für insgesamt 35 Stellplätze wäre erforderlich und ein Ausgleichsbetrag von 299.200 DM festzusetzen gewesen.

Die Verwaltung hat Fehler bei der Festsetzung der Anzahl notwendiger Stellplätze sowie des Ausgleichsbetrags eingeräumt. Es werde überprüft, ob und in welchem Umfang Nachforderungen gestellt werden können. Ergebnisse liegen noch nicht vor.

- **Neubau eines Verwaltungsgebäudes**

Innerhalb eines Abminderungsgebiets wurde von einem privaten Investor ein Verwaltungsgebäude errichtet, für das ein Bedarf von 44 Stellplätzen bestand. Statt nach der Globalrichtlinie für die Hälfte dieser Stellplätze einen Ausgleichsbetrag von 344.520 DM festzusetzen, wurde die tatsächliche Herstellung aller Stellplätze genehmigt.

Um den architektonischen Eindruck zu bewahren, wurde jedoch die Benutzung von 26 Stellplätzen, die vor dem Gebäude ebenerdig angelegt sind, unterbunden. Dadurch besteht für das Gebäude auf Dauer ein Defizit von 26 Stellplätzen, für das ein Ausgleichsbetrag von 407.160 DM hätte festgesetzt werden müssen.

Die Verwaltung hat mitgeteilt, die Festsetzung von Ausgleichsbeträgen habe sich erübrigt, da alle Stellplätze hergestellt worden seien. Die Nutzung aller hergestellten Stellplätze werde überprüft. Ein Ergebnis liegt noch nicht vor. Nicht begründet wurde allerdings, welche besonderen Gründe zu einer Abweichung von der Globalrichtlinie geführt haben.

## - Ersatzweise Herstellung von Fahrradplätzen

Bei einem Bauvorhaben konnten die notwendigen Fahrradplätze nicht auf dem eigenen Grundstück hergestellt werden. Anstatt einen Ausgleichsbetrag von 255.200 DM festzusetzen, wurde dem Bauherrn genehmigt, die Fahrradplätze auf öffentlichem Grund errichten zu lassen. Er stellte hierfür dem Bezirksamt 100.000 DM zur Verfügung. Aus diesem Betrag finanzierte das Bezirksamt mit rd. 6.000 DM den Einbau von Fahrradbügeln und für rd. 94.000 DM im Umfeld des Bauvorhabens die Durchführung gestalterischer Maßnahmen im Straßenraum.

Die Verwaltung hat den vom Bauherrn eingezahlten Betrag überwiegend nicht für den gesetzlich vorgeschriebenen Zweck verwendet. Sie hat versäumt, den Differenzbetrag von 155.200 DM geltend zu machen.

Die Verwaltung hat bestätigt, dass die für das Bauvorhaben notwendigen Fahrradplätze weder auf dem Baugrundstück noch auf einem geeigneten Grundstück in der Nähe hergestellt werden konnten. Die Fahrradplätze seien deshalb „in praktikabler Weise“ auf öffentlichem Grund errichtet und die Herstellungsverpflichtung sei damit erfüllt worden.

Der Rechnungshof hält diese Art der Erfüllung der Herstellungsverpflichtung für nicht im Einklang mit den Vorgaben der HBauO. Danach können notwendige Stellplätze und Fahrradplätze nur auf dem Baugrundstück oder auf einem Grundstück in der Nähe hergestellt werden. Ihr Bestand ist durch Baulast zu sichern. Ist die Herstellung nicht möglich, ist durch den Gesetzgeber zwingend die Zahlung eines Ausgleichsbetrags vorgesehen (§ 49 Abs. 1 HBauO). Eine alternative Herstellung auch auf öffentlichem Grund ist nicht vorgesehen.

## Stellplätze für Büronutzung

353. Für die Stellplatzbemessung von Bauvorhaben mit Büronutzung unterscheidet die Globalrichtlinie u.a. eine Nutzung mit „normalem“ oder „vermindertem Verkehrsaufkommen“. Über das maßgebende Verkehrsaufkommen muss bereits im Genehmigungsverfahren anhand einer für das Gebäude prognostizierten Mieterstruktur entschieden werden. Entspricht diese Festlegung bei der Gebäudefertigstellung nicht dem tatsächlichen Bedarf, ist eine Neuberechnung erforderlich. Wenn dabei z.B. die Nutzung von kleinteilig vermieteten Büroflächen auf großflächige Vermietung wechselt, vermindert sich der Stellplatzbedarf. Die unter anderen Voraussetzungen genehmigte höhere Anzahl herzustellender und bereits auch fertig gestellter Stellplätze bleibt erhalten. Sie wird auf die Anzahl der abzulösenden Stellplätze angerechnet. Wie vom Rechnungshof festgestellt, erreicht der Bauherr dadurch (im Gegensatz zu einer von Beginn an zutreffenden Bemessung) die Festsetzung einer größeren Anzahl hergestellter Stellplätze und eines geringeren Ausgleichsbetrags.

*Unterschiedliche  
Bemessungswerte  
bei Planungs-  
änderungen*

Da ein auf dieses Ziel hin ausgerichtetes Vorgehen der Bauherren im Genehmigungsverfahren von den Bauprüfdienststellen nicht verhindert werden kann und wegen des hohen Verwaltungsaufwands, der bei der Bedarfsermittlung und der Bearbeitung

späterer Nutzungsänderungen entsteht, hat der Rechnungshof eine Änderung der Bemessungsregeln gefordert.

Die Baubehörde hat bestätigt, dass die sehr differenzierte Unterteilung bei der Bedarfsermittlung von Bürogebäuden bei der Baugenehmigung sowie späteren Änderungsanträgen zu einem hohen Verwaltungsaufwand führe. Es sei deshalb beabsichtigt, die Bemessungswerte im Sinne eines vereinfachten Verwaltungshandelns zu vereinheitlichen.

Mit dem Erlass der neuen Globalrichtlinie vom 19.12.2000 ist die Anzahl der Bemessungswerte für Bürogebäude von drei auf zwei verringert worden. Die vom Rechnungshof beschriebene Möglichkeit, bei gleicher Bürofläche den Stellplatzbedarf und die Höhe des Ausgleichsbetrags zu variieren, sowie der hohe Verwaltungsaufwand bleiben aber nahezu unverändert.

## Abweichungen von den Stellplatzregelungen

354. In einigen Einzelfällen entsprachen die von der Baubehörde in Abminderungsgebieten zugelassenen Abweichungen von den Stellplatzregelungen nicht den von Senat und Bürgerschaft verfolgten verkehrspolitischen Zielen. Danach soll die Anzahl der herzustellenden Stellplätze in Gebieten mit besonderer Verkehrsbelastung sowie bei Grundstücken, die durch den ÖPNV gut erschlossen sind, eingeschränkt werden. Dazu werden nachfolgend drei Beispiele angeführt.

### - Neubau eines Wohn- und Bürogebäudes

Ein Gebäudekomplex enthielt neben rd. 18.000 m<sup>2</sup> Büronutzung auch einen durch die Wohnungsbaukreditanstalt geförderten Neubau von 91 Wohnungen. Durch die Lage des Bauvorhabens in der Innenstadt, deren öffentliche Wege und Verkehrsknoten durch Kraftfahrzeugverkehr ständig überlastet sind, waren die Voraussetzungen des § 48 Abs. 6 Nr. 1 HBauO in Verbindung mit der damals geltenden Fachlichen Weisung gegeben, die Herstellung von Stellplätzen teilweise zu untersagen. Um aber die Realisierung des an dieser Stelle städtebaulich erwünschten, für die Investoren unwirtschaftlichen Wohnungsbaus zu ermöglichen, sollte - im Wege einer Ausnahmeregelung - eine Lösung ohne die Zahlung der vollen Höhe des Ausgleichsbetrags gefunden werden. Es ist deshalb dem Nachweis von 131 Stellplätzen für die Büronutzung in einer Tiefgarage zugestimmt worden. Anstelle deren Herstellung wäre nach den Regelungen der Globalrichtlinie ein Ausgleichsbetrag von 4.231.300 DM festzusetzen gewesen.

*Abweichende  
Stellplatzfest-  
setzung*

Die Baubehörde hat die Auffassung vertreten, dass in diesem Fall der tatsächlichen Herstellung von Stellplätzen Vorrang zu geben gewesen sei. Es habe keine Notwendigkeit bestanden, mit der Forderung eines Ausgleichsbetrags einen Missstand zu beseitigen bzw. dessen Entstehung zu verhindern.

Die Einlassungen der Baubehörde entsprechen nicht den in den Akten dokumentierten Gründen, die zu einem Abweichen von den Regelungen der Globalrichtlinie führten. Bereits im Vorbescheidsverfahren hat das zuständige Bezirksamt festgestellt, dass sich das Baugrundstück in einem vom ruhenden Verkehr überlasteten Gebiet

befindet. Das Baurechtsamt selbst hat darauf hingewiesen, dass durch das Abweichen von der Stellplatzregelung auch von der politischen Grundsatzentscheidung, die Stellplätze für Gewerbe innerhalb des Wallrings weitgehend zu beschränken, abgewichen und eine für die Investoren günstige Lösung erreicht werde.

- Erweiterung eines Kaufhauses

Der Umbau und die Erweiterung eines Kaufhauses erforderten nach den zum Zeitpunkt der Genehmigung geltenden Regelungen den Nachweis von 123 notwendigen Stellplätzen. Davon hätten 31 Stellplätze hergestellt und 92 Stellplätze mit 2.971.600 DM abgelöst werden müssen. Der Stellplatzbedarf wurde aber u.a. aufgrund der Anrechnung vorgesehener „Event- und Repräsentationsflächen“, die keinen eigenen Stellplatzbedarf erzeugen, von 123 auf 89 notwendige Stellplätze vermindert. Trotz der Lage in einem Abminderungsgebiet wurde genehmigt, alle 89 Stellplätze auf einem in der Nähe gelegenen Grundstück desselben Bauherrn nachzuweisen. Damit sollte dem Bauherrn u.a. eine insgesamt „wirtschaftliche Amortisation“ und eine „konstruktiv sinnvolle Umnutzung“ vorhandener Gebäude ermöglicht werden.

*Herabsetzung der Bemessungswerte*

Nach der Eröffnung des Kaufhauses sind „Event- und Repräsentationsflächen“ in nur sehr geringem Umfang realisiert worden. Die tatsächliche Nutzung berechtigte deshalb nicht mehr, gegenüber vergleichbaren Bauvorhaben eine Bedarfsminderung in der genehmigten Größenordnung anzuerkennen. Es wäre erforderlich gewesen, den Nachweis der Stellplatzanzahl zu fordern, die den tatsächlichen Bedarf abdeckt.

Die Baubehörde begründete ihre Entscheidung, von der Globalrichtlinie abweichende Bemessungswerte einzusetzen, mit den ihr aufgrund der Angaben des Antragstellers vorliegenden Erkenntnissen. Sie hat zugesagt, anhand der sich darstellenden realen Situation eventuelle Konsequenzen zu prüfen. Die Prüfung durch die Behörde ist noch nicht abgeschlossen.

- Neubau eines Kinocenters

Aufgrund einer „außergewöhnlich guten ÖPNV-Anbindung“ sowie der Verpflichtung im Baugenehmigungsbescheid, durch die Anwendung eines „Kulturtickets“ den Stellplatzbedarf zu reduzieren, ist bei einem Kinoneubau der Nachweis der notwendigen Stellplätze vermindert worden. Ein Ausgleichsbetrag von rd. 5,5 Mio DM wurde nicht festgesetzt. Wegen der finanziellen Belastungen des Kinobetreibers für ein Kulturticket ist es bisher aber zu keiner entsprechenden Vereinbarung mit dem HVV gekommen. Für jede verkaufte Kinokarte, die zur Nutzung des ÖPNV berechtigte, hätte ein Betrag von etwa 1 DM an den HVV abgeführt werden müssen.

*Vorbehalt zur Festsetzung eines Ausgleichsbetrags versäumt*

Die Verwaltung hat versäumt, sich alternativ die Festsetzung eines Ausgleichsbetrags vorzubehalten. Auch eine rechtliche Möglichkeit, die Erfüllung der Auflagen des Baugenehmigungsbescheids zu erzwingen, besteht nach Angabe der Baubehörde nicht. Die angestrebte Verminderung des Stellplatzbedarfs und des Kfz-Verkehrs oder ein Surrogat für die Herstellung von Anlagen im Sinne des § 49 HBauO sind daher nicht erreicht worden.

Die Baubehörde hat ausgeführt, dass aufgrund des Pilotcharakters des Kinoprojekts für alle Verfahrensbeteiligten das Nichtzustandekommen eines Kulturticketvertrags nicht vorhersehbar gewesen sei. In Zukunft könne das ausgeschlossen werden.

355. Die Baubehörde hat mit ihren Entscheidungen, die in allen Fällen Abminderungsgebiete betreffen, eine Verkehrszunahme auf den dort bereits überlasteten Straßen und Verkehrsknoten in der Umgebung der baulichen Anlagen akzeptiert. Zugleich sind Ausgleichsbeträge in Höhe von rd. 12,7 Mio DM nicht festgesetzt worden. Die Argumente zur Begründung der Abweichungen von den Stellplatzregelungen lassen Sonderfälle, deren Stellplatzfestsetzungen abweichend von der Globalrichtlinie behandelt werden können, nicht erkennen. Allein die Möglichkeit, mit der Herstellung von Stellplätzen ein für den Bauherrn in wirtschaftlicher und finanzieller Hinsicht attraktiveres Bauvorhaben zu realisieren, rechtfertigt nicht die Anerkennung als Sonderfall.
- Begründungen für Sonderfallentscheidungen nicht ausreichend*
356. Die Baubehörde hat darauf hingewiesen, dass alle von ihr getroffenen Entscheidungen dem Grundgedanken des § 48 Abs. 1 HBauO gerecht geworden seien, den durch bauliche Anlagen verursachten Stellplatzbedarf abzudecken. Sie habe deshalb in ständiger Praxis bei Zweifeln zur Frage einer tatsächlichen Herstellung gegenüber einer Abminderung der Herstellung den Vorzug gegeben. Ein solches Vorgehen sei gerechtfertigt, weil die Entscheidung, die Stellplatzherstellung ganz oder teilweise zu untersagen (§ 48 Abs. 6 HBauO) und Ausgleichsbeträge festzusetzen (§ 49 Abs. 1 HBauO), in das Ermessen der Verwaltung gestellt worden sei. Zwar habe der Senat dieses Ermessen mit dem Erlass der Globalrichtlinie in Regelfällen gebunden, in Sonderfällen sei die Baubehörde aber berechtigt, unter Abweichung von den pauschalen Wertungen der Globalrichtlinie eine dem besonderen Einzelfall Rechnung tragende Entscheidung zu treffen. Die verkehrspolitischen Ziele der Stellplatzregelung könnten gegenüber den abzuwägenden besonderen Gesichtspunkten des Einzelfalls auch einer geringeren Bewertung unterliegen. Allein das Vorliegen der rechtlichen Voraussetzung für die Ausübung des Ermessens verpflichte nicht, sich für eine Abminderung zu entscheiden.
- Im Übrigen handele es sich nach Ansicht der Baubehörde bei allen den Stellplatzbedarf und dessen Nachweis betreffenden Zustimmungen der Baubehörde sowie den Entscheidungen der Bauprüfabteilungen um Fragen des fachlichen Verwaltungsgeschehens ohne Bezug zu Fragen des Haushaltsrechts und der Haushaltswirtschaft. Raum für eine Prüfung durch den Rechnungshof bestehe deshalb nicht.
357. Die Baubehörde geht von einem unzutreffenden Verständnis der verfassungs- und haushaltsrechtlich zugewiesenen Prüfungsrechte des Rechnungshofs aus. Dies gilt auch für Sinn und Zweck ihrer Zustimmungskompetenz. Zutreffend ist, dass Abweichungen von den Stellplatzregelungen der Globalrichtlinie ihrer Zustimmung bedürfen. Ihre Entscheidungen sind aber nicht in ihr Belieben gestellt. Vielmehr hat sie die beantragte Ausnahmeentscheidung auf Zweck- und Verhältnismäßigkeit zu überprüfen. Der Gleichheitssatz ist ebenfalls zu beachten. Dazu reicht es nicht aus, wenn Bauvorhaben, bei denen von den Grundsätzen der Globalrichtlinie
- Vorrang der tatsächlichen Herstellung vor Abminderung bei Ermessensentscheidungen*
- Prüfungsrechte des Rechnungshofs und Zustimmungskompetenz der Baubehörde*

abgewichen werden soll, lediglich als Sonderfälle deklariert werden. Es muss für jede Ausnahme überzeugend begründet und nachgewiesen werden, warum eine Anwendung der Stellplatzregelungen nicht erfolgen kann. Erkennbar müssen insbesondere die Kriterien sein, die ein Abweichen von der Globalrichtlinie rechtfertigen sollen. Sie müssen sich an den von Senat und Bürgerschaft beschlossenen Zielsetzungen der Stellplatzregelung messen lassen.

## Forderungen

358. Der Rechnungshof hat im Hinblick auf die anzustrebende einheitliche Rechtsanwendung und Rechtssicherheit bei der Stellplatzbemessung sowie bei der Festsetzung von Ausgleichsbeträgen gefordert:

*Einheitliche Anwendung der Stellplatzregelung erforderlich*

- Allen Entscheidungen sollte der Maßstab gleichmäßigen Verwaltungshandelns zugrunde liegen.
- Die geltenden Regelungen sind konsequent und nachvollziehbar anzuwenden.
- Abweichungen von der Stellplatzregelung müssen begründet und nachvollziehbar sein. Es muss vermieden werden, dass durch die Zustimmung der Baubehörde Einzelfälle, die keine Abweichung von der Stellplatzregelung rechtfertigen, zu Präzedenzfällen werden können.

Außerdem hat der Rechnungshof zur Verbesserung der einheitlichen Anwendung und Vereinfachung der Genehmigungsverfahren vorgeschlagen, mit einer anstehenden Überarbeitung der Globalrichtlinie einzelne Bestimmungen und Regelungen zu ändern oder zu ergänzen.

359. Die Baubehörde hat in die Globalrichtlinie vom 19.12.2000 z.T. eindeutigere Definitionen der Bemessungsgrundlagen aufgenommen und die Anwendung einzelner Bemessungswerte einheitlicher gestaltet.

## Verwendung der Ausgleichsbeträge

360. Nach § 49 HBauO dürfen Ausgaben aus den eingenommenen Ausgleichsbeträgen nur für die dort genannten Zwecke (z.B. für bauliche Anlagen zum Abstellen von Kraftfahrzeugen außerhalb öffentlicher Straßen, Einrichtungen des ÖPNV, öffentliche Radverkehrsanlagen) geleistet werden. Die Baubehörde entscheidet über Art und Umfang der Maßnahmen. Nach Maßgabe des Haushaltsplans muss die Bürgerschaft unterrichtet werden.

*Zeitnahe Verwendung der Ausgleichsbeträge*

Im Durchschnitt der letzten Jahre flossen etwa 17 Mio DM jährlich als Ausgleichsbeträge dem Hamburger Haushalt zu. Die Einnahmen sind zu einem Haushaltsrest in der Größenordnung von

zurzeit 164 Mio DM angewachsen, der für eine Verwendung nach Maßgabe der HBauO zweckgebunden zur Verfügung steht. Der Bürgerschaft ist im Frühjahr 2000 vom Senat ein Maßnahmenprogramm<sup>4</sup> mit einem Kostenvolumen von 64,7 Mio DM angekündigt worden. Einschließlich noch nicht in Anspruch genommener, aber bereits beschlossener Finanzierungen bzw. zugesagter Zuwendungen in Höhe von rd. 6,5 Mio DM ist damit aktuell über die Verwendung von rd. 71,2 Mio DM entschieden worden.

361. Aufgrund der langen Realisierungsfristen einzelner Maßnahmen ist davon auszugehen, dass dieses Maßnahmenprogramm erst im Verlauf mehrerer Jahre vollständig umgesetzt wird. Infolge der kontinuierlich zufließenden Einnahmen wird sich das verfügbare Mittelvolumen jedoch nicht unter 100 Mio DM verringern. Dieser Entwicklung kann insbesondere mit Beschlüssen über die Realisierung weiterer Maßnahmen gegengesteuert werden.
362. Die Baubehörde hat für die Zukunft eine zeitnähere Verwendung der Ausgleichsbeträge angekündigt. Es werde zurzeit eine weitere Drucksache vorbereitet und in Kürze der Bürgerschaft zugeleitet, die Maßnahmen mit einem Finanzierungsumfang von 40 Mio DM enthalten solle. Außerdem sei vom Senat im Dezember 2000 beschlossen worden, die Höhe der Ausgleichsbeträge mit sofortiger Wirkung abzusenken.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

## **Erhaltung des Hamburger Straßennetzes**

**Zur Optimierung der Straßenerhaltung mit den verfügbaren Mitteln bedarf es einer systematischen Zustandserfassung und -bewertung nach einheitlichen Maßstäben, festgelegter Standards und Kriterien zur Prioritätensetzung sowie eines geeigneten Managementsystems.**

### **Grundlagen und Aufgabenwahrnehmung**

363. Die Baubehörde hat in der Vergangenheit in Berichten zur „Unterhaltung und Instandsetzung der öffentlichen Straßen und Wege in Hamburg“ (U+I-Berichte) die Probleme, Restriktionen und Folgen

---

<sup>4</sup> vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/4394 vom 20.06.2000 über die „Verwendung von Ausgleichsbeträgen für verschiedene Investitionsmaßnahmen“

einer begrenzten finanziellen Ausstattung für die Straßenerhaltung dargestellt.

Daraus ist abzulesen, dass der Zustand der Straßen zunehmend schlechter wird und damit das „Anlagevermögen Straßen“ an Wert verliert. Die wachsende Verkehrsdichte und -belastung beschleunigen den Verschleiß.

364. Die Aufgabe der Straßenerhaltung umfasst Maßnahmen des Betriebshaushalts (Unterhaltung und Instandsetzung) und des Investitionshaushalts (Grundinstandsetzung).

Die Bezirksämter sind für die Erhaltung der Straßen zuständig; ausgenommen ist die Grundinstandsetzung der Hauptverkehrsstraßen<sup>1</sup>, die von der Baubehörde durchgeführt wird. Für die Erhaltung der Straßen im Hafengebiet ist die Wirtschaftsbehörde - Strom- und Hafenbau - zuständig.

Die Bezirksämter erhalten zur Aufgabenwahrnehmung Betriebsmittel für Unterhaltung und Instandsetzung<sup>2</sup> sowie Investitionsmittel für Grundinstandsetzungen<sup>3</sup>. Die Mittel werden im Einzelplan der Baubehörde veranschlagt und als Rahmenzuweisungen auf die Bezirksämter verteilt. Die Aufteilung erfolgt nach Schlüsseln<sup>4</sup>, die für Unterhaltung und Instandsetzung sowie Investitionsmittel u.a. auf der statistischen Grundlage der vorhandenen Bauklassen und Befestigungsart der Straßen (Zuweisung Betriebsmittel) bzw. der Einwohnerzahl und Fahrbahnflächen (Zuweisung Investitionsmittel) festgelegt werden.

*Mittelverteilung  
nach Schlüsseln*

365. Bei den Mittelzuweisungen nach den vorgenannten Schlüsseln gehen Baubehörde und Senatsamt für Bezirksangelegenheiten davon aus, dass sich der Straßenzustand in den einzelnen Bezirken generell nicht unterscheidet.

Der Rechnungshof hat allerdings festgestellt, dass die von den Bezirksämtern eigenverantwortlich wahrgenommene Straßenerhaltung (ausgenommen Grundinstandsetzung der Hauptverkehrsstraßen) nach unterschiedlichen Schwerpunkten erfolgt. So wurden für die Unterhaltung der Fahrbahnflächen z.B. 1998 (ähnlich auch 1997) bei annähernd gleichen Fahrbahnflächenanteilen in Harburg rd. 57 %, in Eimsbüttel rd. 30 % und in Hamburg-Mitte rd. 38 % der Betriebsmittel ausgegeben.

*Unterschiedliche  
Schwerpunkte in  
den Bezirksäm-  
tern*

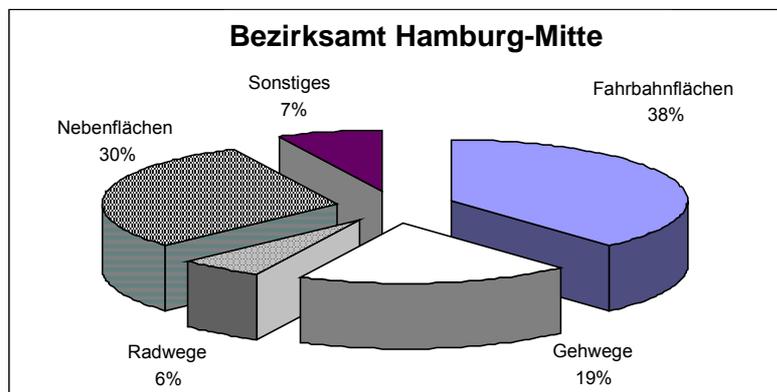
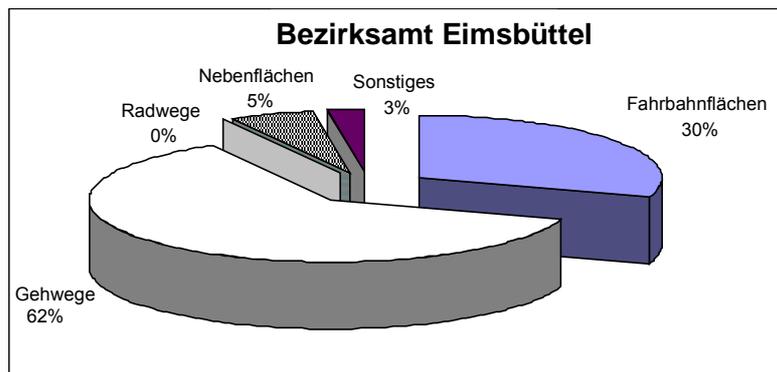
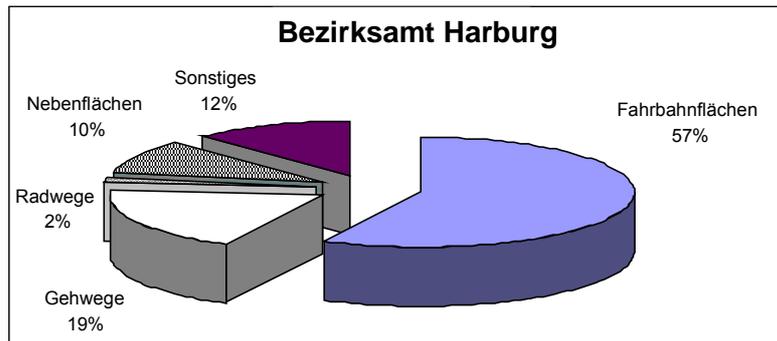
<sup>1</sup> Haushaltsansätze für Grundinstandsetzungen an Hauptverkehrsstraßen: 1999 = rd. 14 Mio DM, 2000 = rd. 12 Mio DM und 2001 = rd. 10 Mio DM

<sup>2</sup> Haushaltsansätze für Betriebsmittel (Unterhaltung und Instandsetzung): 1999 = rd. 19,3 Mio DM, 2000 = rd. 19,5 Mio DM und 2001 = rd. 16,8 Mio DM; zuzüglich Sondermittel: 1999 = 6,5 Mio DM, 2000 = 1,0 + 10,0 Mio DM und 2001 = 2,5 Mio DM

<sup>3</sup> Haushaltsansätze für Grundinstandsetzungen von Straßen in den Bezirken 1999 = rd. 4 Mio DM, 2000 = rd. 6 Mio DM und 2001 = rd. 6 Mio DM

<sup>4</sup> vgl. § 27 (4) Bezirksverwaltungsgesetz

## Betriebsmittelausgaben 1998



## Straßenerhaltungsmanagement

366. Die Annahme, dass der Straßenzustand generell gleich sei, wird durch die Schwerpunktsetzung des Mitteleinsatzes in den Bezirken nicht bestätigt. Erst eine einheitliche, systematische Zustandserfassung und -dokumentation der öffentlichen Straßen und Wege kann die Richtigkeit dieser Annahme belegen.

Während für die Ausführung von Straßenerhaltungsmaßnahmen einheitliche Standards und Kriterien durch Technische Richtlinien vorgegeben sind, fehlen für die Zustandserfassung bisher einheitliche Maßstäbe, um vorab die vorgesehenen Erhaltungsmaßnahmen klassifizieren, vergleichend bewerten und bedarfsgerechte

*Einheitliche Maßstäbe für die Zustandserfassung und bedarfsgerechte Prioritätensetzung*

Prioritäten setzen zu können. Insoweit sollte das Straßennetz in Hamburg als Gesamtheit betrachtet werden.

Dies ist auch deshalb von Bedeutung, weil unterlassene Unterhaltung vorzeitig Investitionsmittel für Grundinstandsetzungen und hinausgeschobene Grundinstandsetzungen zwischenzeitlich zusätzliche Betriebsmittel erfordern können.

367. Da nicht erwartet werden kann, dass die Ressourcen zukünftig verstärkt werden können, hat der Rechnungshof der Baubehörde und dem Senatsamt für Bezirksangelegenheiten empfohlen, zur technischen Unterstützung einer bedarfsgerechten Aufgabenwahrnehmung gemeinsam ein IuK-gestütztes Erhaltungsmanagement zu entwickeln.

Dieser Schritt entspräche einem Vorhaben der Wirtschaftsbehörde - Strom- und Hafengebäude -. Diese hat vor kurzem damit begonnen, ein Erhaltungsmanagementsystem für die Straßen im Hafengebiet (rd. 150 km) einzusetzen.

368. Ein solches Erhaltungsmanagement könnte - vergleichbar der Konzeption bei Strom- und Hafengebäude - folgende Elemente umfassen:

*Elemente eines  
Erhaltungsma-  
nagements*

- Aufbau einer zentralen Straßendokumentation für alle Grunddaten sowie Daten zu Verkehr, Ausbaustandard und Straßenzustand (Straßendatenbank);
- Einführung einheitlicher Verfahren zur Zustandserfassung, -klassifizierung und -bewertung von Straßen;
- Bewertung der Dringlichkeit von Erhaltungsmaßnahmen nach einheitlichen Standards und Kriterien;
- technische und wirtschaftliche Abwägung der jeweils notwendigen und nachhaltig wirksamen Erhaltungsmaßnahmen mit ihren jeweiligen Alternativen;
- Festlegung der Prioritätenfolge und daraus folgend Disposition der kurz-, mittel- und langfristigen Finanzierungsbedarfe;
- systematische Verknüpfung aller technischen, wirtschaftlichen und finanziellen Faktoren für ein optimiertes Erhaltungsprogramm in einem IuK-gestützten Managementsystem.

Ein Erhaltungsmanagement für die Stadtstraßen kann schrittweise entwickelt werden. Es könnte zunächst auf das Netz der Hauptverkehrsstraßen beschränkt und dann nach und nach weiter ausgebaut werden.

*Schrittweise Ent-  
wicklung eines  
Erhaltungsma-  
nagements*

## **Stellungnahmen der Behörden**

369. Baubehörde und Senatsamt für Bezirksangelegenheiten haben in ihrer gemeinsamen Stellungnahme erklärt, dass beim Straßenzustand keine wesentlichen Unterschiede zwischen den Bezirken

erkennbar seien. Deshalb sei die derzeitige Mittelverteilung nach Schlüsselökonomisch und hinreichend genau.

Sie haben dargelegt, dass die Aufgabenwahrnehmung für die Straßenerhaltung sich derzeit ausschließlich nach Personal und Haushaltsmitteln bestimme. Schon dadurch würden nur die dringlichsten Maßnahmen durchgeführt. Problem seien allein die fehlenden Ressourcen.

370. Der finanzielle und personelle Aufwand für ein IuK-gestütztes Managementsystem sei erheblich. Dieser sei unter den derzeitigen Randbedingungen für die fachgerechte Erledigung der Straßenerhaltung auch nicht erforderlich. Die jetzige Aufgabenwahrnehmung sei wirtschaftlich und fachgerecht. Mit dem geringst möglichen Aufwand werde eine hohe Effektivität erzielt.

Zwar würden seit einigen Jahren IuK-gestützte Managementsysteme auf dem Markt angeboten und in einigen Städten angewendet. Sie seien aber insbesondere hinsichtlich der Komponenten kritisch zu bewerten, die Maßnahmen und Ausführungszeitpunkte in Abhängigkeit vom Zustand einer Straße vorschlagen.

371. Die Baubehörde und die Bezirksverwaltung wollen allerdings das von ihnen bisher praktizierte System der Aufgabenwahrnehmung weiterentwickeln und verbessern, wofür es Notwendigkeiten und Ansatzpunkte z.B. in der Zustandserfassung und -bewertung, in der Weiterentwicklung von Kriterien und Standards gebe. Sie wollen auch die Erfahrungen von Strom- und Hafenbau mit dem dort eingesetzten Managementsystem daraufhin auswerten, ob und inwieweit daraus unter den Rahmenbedingungen der Bezirksverwaltungsreform konkreter Nutzen für die praktische Arbeit in den Bezirken gezogen werden könne.

Die Baubehörde hat mitgeteilt, dass sie zusammen mit der Bundesanstalt für Straßenwesen in Fachgremien daran mitwirke, für die Erfassung und Bewertung von Straßenschäden einheitliche Grundlagen und Maßstäbe zu entwickeln.

### **Empfehlung des Rechnungshofs**

372. Der Rechnungshof hat der Baubehörde und dem Senatsamt für Bezirksangelegenheiten empfohlen, Maßstäbe für Zustandserfassung und -bewertung als Grundlage für eine bedarfsgerechte Prioritätensetzung und ein Erhaltungsmanagement gemeinsam zu entwickeln und dabei die Erkenntnisse aus der Mitarbeit in Fachgremien sowie die Erfahrungen aus dem bei Strom- und Hafenbau eingesetzten Managementsystem einzubeziehen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

## **Baubehörde / Wirtschaftsbehörde**

### **Öffentliche Beleuchtung und Lichtsignalanlagen**

**Für die öffentliche Beleuchtung und die Lichtsignalanlagen wendet Hamburg jährlich mehr als 70 Mio DM auf.**

**Die zum Festpreis abgerechneten Ausgaben für die Instandhaltung und den Strombezug erschweren Preisvergleiche. Das Controlling ist zu verbessern.**

**Vor der erforderlichen EU-weiten Ausschreibung der Leistungen für den Bau und den Betrieb sind alternative Konzepte zur zukünftigen Aufgabenwahrnehmung zu prüfen.**

373. Zuständig für den Bau und Betrieb der öffentlichen Beleuchtung<sup>1</sup> (ÖB) und der Lichtsignalanlagen<sup>2</sup> (LSA) ist im Hamburger Stadtgebiet die Baubehörde, im Hafen die Wirtschaftsbehörde - Strom- und Hafenbau - .<sup>3</sup>

Für die Verkehrssicherheit, die Verkehrslenkung sowie für die Bedienung der LSA ist die Innenbehörde zuständig. Sie trifft Anordnungen für die Errichtung von LSA und gibt mit Blick auf die Erhaltung der öffentlichen Sicherheit auch Empfehlungen für den Bau von Anlagen der ÖB.

Mit der Planung, Bauausführung und dem Betrieb der ÖB/LSA sowie der Qualitätsprüfung, Anlagendokumentation, Rechnungslegung und Feststellung der rechnerischen, fachtechnischen und sachlichen Richtigkeit sind die Hamburgischen Electricitäts-Werke AG (HEW) beauftragt.

*Bau und Betrieb  
durch die HEW*

374. Der Rechnungshof hat die Abwicklung des Baus und des Betriebs der ÖB und der LSA stichprobenweise geprüft. Dabei hat er auch die Auswirkungen der Liberalisierung des Strommarktes (Wegfall des Versorgungsmonopols der HEW)<sup>4</sup> untersucht. Außerdem hat er geprüft, ob und inwieweit Kosteneinsparpotenziale - z.B. durch den Einsatz neuer Technologien - erschlossen wurden und genutzt

<sup>1</sup> dazu zählen vor allem die Straßenbeleuchtung und die Leuchtverkehrszeichen

<sup>2</sup> wie z.B. Ampeln

<sup>3</sup> Anteil der Baubehörde rd. 98 % und der Wirtschaftsbehörde rd. 2 %

<sup>4</sup> Grundlage ist das Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts vom 24.04.1998 (Energiewirtschaftsgesetz - EnWG)

werden.

## **Vertragliche Regelungen für den Bau und Betrieb**

375. Der Bau der ÖB/LSA ist zwischen den Behörden und den HEW auf der Grundlage eines seit 1986 bestehenden Rahmenvertrags bis zum 31.12.2002 geregelt.

Für die Instandhaltung und die Lieferung von Strom wurde am 29.09.1998 ein Betriebsvertrag mit den HEW abgeschlossen, dessen Laufzeit am 31.12.2003 endet. Die Abrechnung erfolgt dabei nicht mehr wie bisher nach Aufwand. Stattdessen ist für die gebündelten Einzelleistungen ein jährlicher Festpreis zu zahlen, der bei wesentlichen Änderungen im Bestand oder beim Betrieb durch Nachverhandlungen angepasst werden kann.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Anpassungsmöglichkeit für die Betriebsänderung nur für die LSA, nicht aber für die ÖB gilt.

*Fehlende Anpassungsklausel*

376. Die Baubehörde hat dargelegt, sie halte die Anpassungsklausel für entbehrlich, da die Randbedingungen für den Betrieb der ÖB weitgehend fest vorgegeben seien.

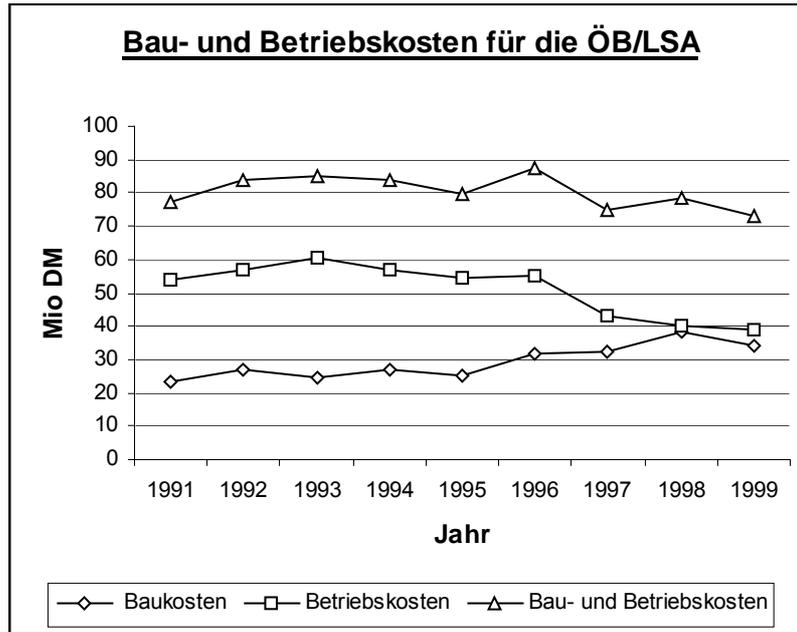
Nach Auffassung des Rechnungshofs ist eine grundlegende Änderung der Betriebsweise für die ÖB z.B. wegen weiterer Sparzwänge nicht auszuschließen (vgl. Tz. 381). Er hat deshalb empfohlen, bei künftigen Vertragsabschlüssen auch eine Anpassungsklausel für die ÖB aufzunehmen.

## **Bau- und Betriebskosten**

377. Die Investitionen sind in den vergangenen Jahren deutlich angestiegen und betragen 1999 rd. 34 Mio DM.<sup>5</sup> Dagegen konnten die Betriebskosten durch den im Betriebsvertrag vereinbarten Festpreis um jährlich rd. 10 Mio DM auf rd. 39 Mio DM verringert werden. Die Bau- und Betriebskosten betragen 1999 insgesamt rd. 73 Mio DM.

---

<sup>5</sup> zum Vergleich: 1991 rd. 23 Mio DM



Die Baubehörde hat hierzu erläutert, der Anstieg der Investitionen sei durch Sanierungs- und Nachrüstungsmaßnahmen bei den LSA begründet. Sie habe hierfür ein Mehrjahresprogramm mit voraussichtlichen Gesamtkosten von 80 bis 100 Mio DM aufgelegt.

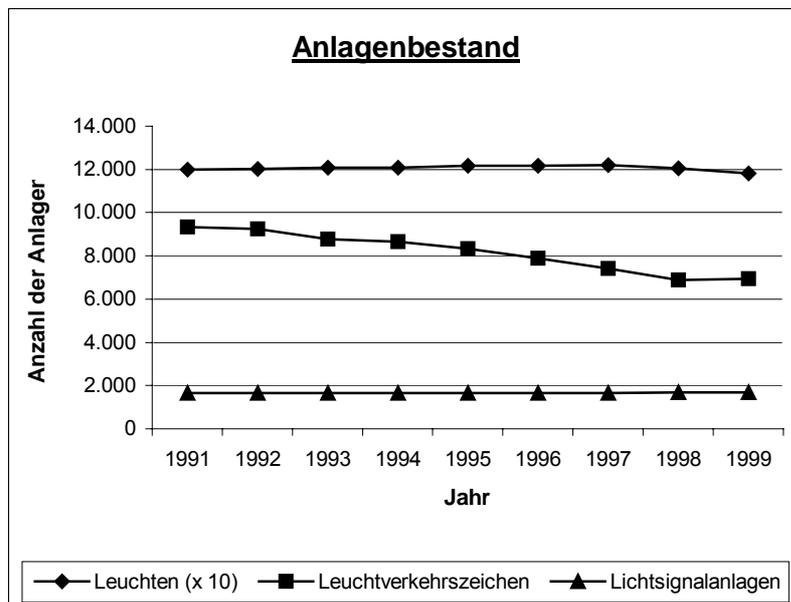
378. Der Rechnungshof hat unbeschadet der von der Baubehörde ausgehandelten Betriebskosteneinsparungen darauf hingewiesen, dass die Abrechnung zum Festpreis keine Prüfung der Preisangemessenheit der Einzelleistungen und keine Quervergleiche, z.B. am liberalisierten Energiemarkt, zulässt.
379. Die Baubehörde hat dazu erklärt, dass der Nachteil fehlender Transparenz durch einen verminderten Verwaltungsaufwand, etwa beim Ablesen der Stromverbräuche und Verzicht auf die Dokumentation, gerechtfertigt sei.

Der Rechnungshof kann dies nicht nachvollziehen, da die genannten Vereinfachungen nur einen geringen Teil der Kostenreduzierungen begründen. Er hält es für erforderlich, bei künftigen Ausschreibungen bzw. dem Abschluss neuer Verträge die Kosten für die Einzelleistungen mit anbieten zu lassen, um damit die Preistransparenz zu erhöhen (vgl. Tz. 388).

### Anlagenbestand und technische Entwicklungen

380. Aus nachfolgendem Diagramm ergibt sich, dass die Anzahl der Leuchten und der LSA seit 1991 nahezu konstant geblieben ist, während sich der Bestand der Leuchtverkehrszeichen (LVZ) um

rd. 25 % verringert hat. 1999 wurden rund 118.000 Leuchten<sup>6</sup>, 6.900 LVZ und 1.700 LSA<sup>7</sup> eingesetzt.



381. Zur Senkung der Betriebskosten und des Energieverbrauchs hat der Senat bereits 1983 eine teilweise Absenkung des Beleuchtungsniveaus bei der ÖB unterhalb der empfohlenen Normwerte<sup>8</sup> beschlossen. Darüber hinaus haben die Bau- und die Wirtschaftsbehörde verschiedene technische Verbesserungen<sup>9</sup> zur Energieeinsparung vorgenommen.

*Senkung der Betriebskosten*

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, den Einsatz moderner, Energie sparender Technologien vordringlich zu fördern. Er hat beispielhaft auf die im Ausland gemachten guten Erfahrungen mit dem Einsatz von Leuchtdioden<sup>10</sup> (LED) in den LSA hingewiesen und empfohlen, diese hinsichtlich der technischen Einsatzfähigkeit und der deutschen Sicherheitsanforderungen auch in Hamburg zu testen.

382. Die Behörden haben erklärt, sie würden zunächst den Einsatz von Niederspannungslampen bei den LSA weiter erhöhen. Um die Einsatzmöglichkeiten von LED zu prüfen, sei bereits eine Anlage entsprechend ausgerüstet worden. Außerdem würden die noch vorhandenen LVZ im Rahmen von Sanierungen so weit wie möglich durch retroreflektierende Verkehrszeichen ersetzt.

<sup>6</sup> mit rd. 123.000 Leuchtstofflampen und 12.200 Natriumdampfhochdrucklampen

<sup>7</sup> mit rd. 87.200 Lampen

<sup>8</sup> vgl. die „Richtlinie für die öffentliche Beleuchtung in Hamburg“, herausgegeben von der Baubehörde, TL 24

<sup>9</sup> z.B. Ersatz zweilampiger durch einlampige Leuchten; Erhöhung des Anteils Energie sparender Natriumdampfhochdrucklampen; verstärkter Einsatz sparsamer retroreflektierender Verkehrszeichen und Energie sparender Niederspannungslampen mit gegenüber herkömmlichen Glühlampen verdoppelter Nutzungsdauer bei den LSA

<sup>10</sup> dazu gehören vor allem gegenüber der Glühlampentechnologie verringerte Wartungskosten, eine höhere Betriebssicherheit und -dauer sowie größere Energieeinsparungen

383. Die LSA werden über elf Verkehrsrechner verschiedener Hersteller angesteuert. Für die im Einzelnen sehr unterschiedlich hohen Wartungskosten mussten 1999 insgesamt rd. 1,5 Mio DM aufgewandt werden. Bei der Entscheidung für die Beschaffung eines Rechners wurden die aktuellen Preise für Wartungskosten nicht im Wettbewerb ermittelt.

Der Rechnungshof hält es für dringend erforderlich, bei der zukünftigen Beschaffung von Verkehrsrechnern Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (nach VV zu § 7 LHO) durchzuführen, die sowohl die Investitions- als auch die aktuellen, im Wettbewerb ermittelten Folgekosten (z.B. Wartungskosten) einbeziehen.

*Aktuelle Folgekosten bei der Beschaffung berücksichtigen*

Darüber hinaus hat der Rechnungshof vorgeschlagen zu prüfen, ob ein vorzeitiger Ersatz der Rechner mit hohen durch Rechner mit geringeren Folgekosten wirtschaftlich ist.

*Ersatz von Rechnern mit hohen Folgekosten*

384. Die Baubehörde stimmt mit dem Rechnungshof überein, dass bei der Auswertung und Beurteilung der Angebote sowie der Vergabeentscheidung neben den Investitionskosten auch die laufenden Betriebs- und Folgekosten berücksichtigt werden müssen. In diesem Falle sei die Wartungspauschale nicht entscheidungsrelevant gewesen. Im Übrigen werde sie im Jahr 2001 die noch nicht erneuerten Rechner ausschreiben.

385. Der Rechnungshof erwartet, dass bei der Ausschreibung der Rechner auch die Kosten für die Wartungsverträge im Wettbewerb ermittelt werden.

## **Controlling**

386. Die von den HEW jährlich gelieferten Daten über den Anlagenbestand, den Stromverbrauch und die Strom-, Bau- und Instandhaltungskosten werden nicht systematisch und über längere Zeiträume ausgewertet. Fehlerhafte Angaben in der Anlagenbestandsliste der HEW für 1999 hat die Baubehörde hingenommen und nicht berichtigt.

*Mängel in der Datenauswertung*

Der Rechnungshof hat dargelegt, dass verbrauchs- und kostenrelevante Veränderungen nur durch Dokumentation und Auswertung korrekter und vernetzter Daten (z.B. Kennzahlen für Wartungskosten) über mehrere Jahre rechtzeitig festzustellen sind. Er hält es für erforderlich, das jetzt noch unzureichende Controlling zu verbessern und um langfristige Analysen zu erweitern. Zu einem wirksameren Controlling trägt auch die Verbreiterung der Datenbasis bei. Der Rechnungshof hat deshalb angeregt, dass die Baubehörde sich bei künftigen Ausschreibungen generell wieder eine separate Stromverbrauchs- und -kostenerfassung mit anbieten lässt (vgl. Tz. 379).

*Langfristige Datenanalyse zur Verbesserung des Controlling*

387. Die Baubehörde hat ausgeführt, sie habe auf die Korrektur der fehlerhaften Werte verzichtet, weil sie für die Abrechnung ohne

Belang waren, sie habe aber mit den HEW eine Berichtigung in der Anlagenbestandsliste 2000 vereinbart.

388. Der Rechnungshof hat dem entgegengehalten, dass eine ganzheitliche und kontinuierliche Datenerfassung und -auswertung mit korrekten Werten zur Verbesserung des Controllings unerlässlich ist, auch wenn dies nicht unmittelbar der Kostenabrechnung dient.

### **Ausschreibung der Bau- und Betriebsleistungen**

389. Die Baubehörde hat Vorbereitungen getroffen, die Bau- und Betriebsleistungen für die ÖB/LSA EU-weit auszuschreiben. Sie beabsichtigt, mit der Erarbeitung der Leistungsbeschreibung sowie der Durchführung der Ausschreibung Ingenieurbüros zu beauftragen.

390. Der Rechnungshof hat die Baubehörde gebeten, rechtzeitig vor Ablauf der Verträge für eine Ausschreibung zu sorgen und dabei auch die bereits in Berlin mit der Ausschreibung und der Vergabe entsprechender Leistungen gemachten Erfahrungen zu berücksichtigen.

*Rechtzeitige Ausschreibung und Vergabe*

Er hat außerdem empfohlen, den Bau und den Betrieb entsprechend § 4 Verdingungsordnung für Bauleistungen - Teil A - (VOB/A) in Losen auszuschreiben und sich die Möglichkeit einer zusammengefassten Vergabe vorzubehalten.

Um den Anlagenbestand in einem verkehrssicheren Zustand zu erhalten, hält es der Rechnungshof in diesem besonderen Fall für geboten, dass für die Instandhaltung eine von der üblichen Laufzeit abweichende längere Vertragsdauer vereinbart wird.

*Längere Vertragsdauer für die Instandhaltung*

Ferner hat der Rechnungshof empfohlen, die bisher bei den HEW liegenden Feststellungsbefugnisse und die Anlagendokumentation auf die Behörden zurückzuübertragen, um die Bauherrenfunktion zu stärken.

*Rückverlagerung der Feststellungsbefugnisse und der Anlagendokumentation*

391. Die Behörden haben die Absicht erklärt, die bisher teilweise auf die HEW übertragenen Bauherrenfunktionen, insbesondere die delegierte Feststellungsbefugnis, zukünftig in vollem Umfang selbst wahrzunehmen.

### **Wirtschaftlichkeit und konzeptionelle Alternativen**

392. Der Bau und der Betrieb der ÖB/LSA können nach dem Wegfall der Energieversorgungsmonopole und der Einführung des Wettbewerbs grundlegend neu geregelt werden. Die Baubehörde beabsichtigt zwar die Ausschreibung der Bau- und Betriebsleistungen, nutzt aber die durch die veränderten Rahmenbedingungen gewonnenen weitergehenden Spielräume nur begrenzt, indem sie an der bisherigen Organisationsstruktur festhält.

393. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass die Baubehörde alternative Konzepte für die Organisation, den Bau und den Betrieb der ÖB/LSA entwickelt und diese noch vor der vorgesehenen Ausschreibung mit einer Nutzen-Kosten-Analyse bewertet. Dabei müssten nachfolgende Varianten einbezogen werden:
- Administration wie bisher und Ausschreibung der von den HEW erbrachten Leistungen,
  - Konzentration aller Aufgaben bei den Behörden und
  - Übertragung der gebündelten Aufgaben auf eine bestehende oder neuzugründende Organisationseinheit innerhalb oder außerhalb der öffentlichen Verwaltung.
394. Falls die Ausschreibung einen Wechsel des Energielieferanten ergäbe, müssten die Auswirkungen auf die Gesamtstromkosten Hamburgs mit der Energieabteilung der Umweltbehörde<sup>11</sup> geklärt werden.
- Insgesamt ist die für die Stadt wirtschaftlichste Lösung anzustreben.
395. Die Behörden haben zugesagt, die Anregungen des Rechnungshofs aufzugreifen und die vorgeschlagenen Alternativen rechtzeitig mit einzubeziehen. Hinsichtlich des Strompreises werde sich die Baubehörde mit der Umweltbehörde verständigen.

*Alternativkonzepte  
zum Bau und Betrieb  
der ÖB/LSA*

## **Wirtschaftsbehörde**

### **Maßnahmen für Existenzgründer und Jungunternehmer**

**Die sinkende Inanspruchnahme des hamburgischen Existenzgründungsprogramms und der signifikante Rückgang der durchschnittlichen Zuschusshöhe begründen erhebliche Zweifel an der Wirksamkeit des Programms. Die Existenzgründungsförderung sollte deshalb grundlegend überarbeitet werden.**

**Der Aufwand für Verwaltung und Durchführung des Programms steht in keinem Ver-**

---

<sup>11</sup> vgl. die Vereinbarung über die Bündelung von Liegenschaften der Stadt zusammen mit ihren verbundenen Unternehmen zwischen der Stadt, vertreten durch die Umweltbehörde, und den HEW (Poolvertrag)

**hältnis zur Höhe der Zuschüsse. Unabhängig von der erforderlichen grundlegenden Überarbeitung der Förderung sollte umgehend die Abwicklung der Förderfälle vereinfacht werden.**

## **Fördermaßnahmen speziell für Existenzgründungen**

396. Von den Wirtschaftsförderungsmaßnahmen der Wirtschaftsbehörde wenden sich das seit 1985 laufende Existenzgründungsprogramm (ExiP) und die 1994 gegründete Hamburger Initiative für Existenzgründungen und Innovationen (H.E.I.)<sup>1</sup> speziell an Existenzgründer/innen und Jungunternehmer/innen.

Das ExiP verfolgt das Ziel, die Belastungen aus der Finanzierung einer durchgeführten Investition durch einen verlorenen Zuschuss abzumildern.

*Verlorener Zuschuss aus ExiP*

H.E.I. konzentriert sich neben den Koordinationsaufgaben für das sog. Gründungsnetzwerk auf die Erstberatung und soll insbesondere

*Beratung durch H.E.I.*

- die vielfältigen Aktivitäten auf dem Gebiet der Existenzgründung transparent machen,
- ratsuchenden Gründungsinteressenten einen Überblick über die grundlegenden Chancen und Probleme einer Unternehmensgründung und die für sie maßgeblichen Beratungs- und Förderangebote geben und
- durch die Ausgabe von Wertschecks für ausgesuchte Seminare und Schulungen die Erfolgsaussichten der Gründer/innen verbessern.

## **Hamburgisches Existenzgründungsprogramm**

397. Die Zuschüsse aus dem ExiP waren der Anzahl und der Höhe nach in den letzten Jahren stark rückläufig.

Der zurückgegangene Mittelabfluss aus dem entsprechenden Haushaltstitel war in den vergangenen Jahren mehrfach Gegenstand von Anfragen und Beratungen in den zuständigen Ausschüssen der Bürgerschaft. Die Wirtschaftsbehörde hat die Ursachen dieses Rückgangs erläutert, eine Fortsetzung der Förderung aber als weiterhin sinnvoll und wirksam dargestellt.

*Starker Rückgang der Förderfälle und -beträge*

Die Prüfung durch den Rechnungshof hat gezeigt, dass die Anzahl der bewilligten Zuschüsse zwischen 1993 und 1999 um 26,7 %,

---

<sup>1</sup> H.E.I. verfügt über eine Geschäftsstelle in den Räumen der Bürgerschaftsgemeinschaft Hamburg GmbH. Die Kosten dieser Geschäftsstelle werden je zur Hälfte von der Wirtschaftsbehörde und einer in Hamburg vertretenen Bank getragen.

die durchschnittliche Höhe des Zuschusses je Einzelfall sogar um 69,3 % gesunken ist.

### Statistik über die Bewilligungen aus dem ExiP seit 1991

Jahr	Bewilligungen	Zuschuss-höhe	Ø je Fall	Ø Anteil Zuschuss an Investition
1991	109	726.000 DM	6.661 DM	6,26 %
1992	108	957.000 DM	8.861 DM	7,78 %
1993	120	1.305.000 DM	10.875 DM	7,02 %
1994	112	843.000 DM	7.527 DM	6,44 %
1995	108	678.000 DM	6.278 DM	5,43 %
1996	116	420.000 DM	3.621 DM	2,94 %
1997	91	288.000 DM	3.165 DM	2,89 %
1998	85	284.000 DM	3.341 DM	2,87 %
1999	88	294.000 DM	3.341 DM	3,02 %

Die Prüfung hat zudem ergeben, dass mehr als die Hälfte der bewilligten Zuschüsse in dem vom Rechnungshof betrachteten Jahr später nicht abgerufen worden ist.

Angesichts dieser Zahlen ergeben sich erhebliche Zweifel an der Wirksamkeit des Programms.<sup>2</sup>

398. Der Rechnungshof hat die Wirtschaftsbehörde deshalb aufgefordert, die Existenzgründungsförderung grundlegend zu überarbeiten. Dabei wird zu berücksichtigen sein, dass ein vollständiger Verzicht auf das Programm ein für Hamburg günstiges Gründerklima beschädigen könnte. Gleichzeitig muss sichergestellt sein, dass sich die Gewährung von Existenzgründungshilfen auf solche Fälle konzentriert, in denen Hilfe erforderlich, wirksam und sinnvoll ist.

*Existenzgründungsförderung grundlegend überarbeiten*

*Hilfe muss erforderlich, wirksam und sinnvoll sein*

399. In diesem Zusammenhang sollte erwogen werden, den Kreis der förderungsberechtigten Unternehmen auszuweiten. Bislang können nur Handwerksbetriebe und solche Unternehmen gefördert werden, die Güter oder Leistungen erbringen, die ihrer Art nach regelmäßig über die Grenzen der Region hinaus abgesetzt werden (Primäreffekt); mit dieser Voraussetzung soll vor allem die staatliche Förderung eines Verdrängungswettbewerbs ausgeschlossen werden. Als grundsätzlich förderungswürdig erscheinen dem Rechnungshof aber auch solche Unternehmen, die zwar - zumindest zu Anfang ihrer Geschäftstätigkeit - nur regional tätig sind, aber im Rahmen eines durch wachsende Nachfrage geprägten Marktes wirken und für die Entwicklung des Wirtschaftsraumes Hamburg von erheblicher Bedeutung sind, wie z.B. Unternehmen im Bereich der Informationstechnologie und der Medien.

<sup>2</sup> Zur Überarbeitungsbedürftigkeit des gleichfalls rückläufig in Anspruch genommenen Förderfonds der Lawaetz-Stiftung für Existenzgründungen vgl. Tzn. 259 ff.

400. Unabhängig von der erforderlichen Überarbeitung des Programms hat der Rechnungshof die Wirtschaftsbehörde gebeten, den im Vergleich zu den bewilligten Beträgen unverhältnismäßigen Aufwand für die Programmverwaltung und -durchführung durch eine konsequente Pauschalierung bei der Zuschussberechnung und einen herabgesetzten Kontrollaufwand zu reduzieren.
401. Die Wirtschaftsbehörde hat erklärt, dass auch sie eine Überarbeitung und Verschlankeung des Programms für notwendig halte. Bei der von ihr bereits aufgenommenen Überarbeitung werde geprüft,
- inwieweit das Erfordernis des Primäreffekts beibehalten werden solle,
  - ob eine Erweiterung des Kreises der förderungsberechtigten Unternehmen und Veränderungen bei Höhe und Berechnung des Zuschusses geboten seien und
  - wie das Verfahren vereinfacht werden könne.

*Aufwand für Programmdurchführung reduzieren*

### **Hamburger Initiative für Existenzgründungen und Innovationen**

402. Durch die Aktivitäten im Rahmen von H.E.I. und die Tätigkeit ihrer Geschäftsstelle ist die Übersicht über die Beratungseinrichtungen und die Fördermöglichkeiten für Existenzgründer/innen und Jungunternehmer/innen deutlich verbessert worden. Die nachhaltigen Wirkungen der von der H.E.I.-Geschäftsstelle angebotenen Beratungen und der von ihr ausgegebenen H.E.I.-Scheckhefte mit Wertgutscheinen für eine Vielzahl von Seminar- und Fortbildungsangeboten lassen sich wegen der geringen Rücklaufquote bei den durchgeführten Fragebogenaktionen allerdings nur unzureichend nachweisen. Deshalb sollte die bisher nur geringe Datenbasis über die durch H.E.I. geförderten Existenzgründungen und deren Beschäftigungseffekte nach Möglichkeit erweitert werden.
403. Die Wirtschaftsbehörde hat geltend gemacht, dass die Wirkungen von Qualifizierungsmaßnahmen und Beratungen objektiv schwer festzustellen seien. Wirkungskontrollen in Gestalt von Teilnehmerbefragungen und der späteren Ermittlung von Beschäftigtenzahlen würden durchgeführt.
404. Der Rechnungshof erkennt sowohl die mit Wirkungskontrollen verbundenen Schwierigkeiten als auch die Bemühungen von H.E.I. in diesem Zusammenhang an. Gleichwohl reicht die vorhandene Datenbasis als Grundlage für die Beurteilung der Wirksamkeit der von H.E.I. angebotenen Leistungen nicht aus. Es sollte insbesondere versucht werden, repräsentative Daten über die weitere Entwicklung von Existenzgründungsvorhaben zu gewinnen.

*Wirkungen lassen sich nur unzureichend nachweisen*

*Ermittlung repräsentativer Daten für eine wirksame Erfolgskontrolle*

## Statistik und Dokumentation

405. Über Existenzgründungen bestehen in der Bundesrepublik keine verlässlichen Statistiken. Die verfügbaren Zahlen über die Gewerbean-, -ab- und -ummeldungen in den Gewerberegistern der Wirtschaftsverwaltungen sind unvollständig und von nur geringer Aussagekraft. Mit vertretbarem Aufwand lassen sie sich auch kaum nennenswert verbessern. Es ist deshalb wichtig, wenigstens die vorhandenen Angaben über die landeseigenen Fördermaßnahmen übersichtlich aufzubereiten und mit Hilfe geeigneter Controlling-Verfahren auszuwerten. Um dies zu fördern, hat der Rechnungshof vorgeschlagen,

- die Daten in den Jahresberichten der Wirtschaftsbehörde, die bisher unterschiedliche Berichtszeiträume umfassten, künftig konsequent auf das Kalenderjahr zu beziehen, um auch längerfristige Vergleiche möglich zu machen,
- in den Jahresberichten der Behörde mehr tabellarische Übersichten zu den hamburgischen Wirtschaftsförderungsmaßnahmen zu liefern und
- die Übersichtlichkeit des Leitfadens Wirtschaftsförderung der Wirtschaftsbehörde zu verbessern.

*Verbesserung der Statistik und des Leitfadens Wirtschaftsförderung*

406. Die Wirtschaftsbehörde hat erklärt, sie werde den Umfang der Berichterstattung über die Existenzgründungsförderung in ihren künftigen Jahresberichten ausweiten und die Übersichtlichkeit des Leitfadens Wirtschaftsförderung bei dessen nächster Aktualisierung im Frühjahr 2001 steigern.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

## Wirtschaftsbehörde / Umweltbehörde

### Innenrevision

**Die Innenrevision der Wirtschaftsbehörde (ohne Amt Strom- und Hafenausbau) sollte stärker als Instrument für die Kontrolle und Steuerung der Behörde genutzt werden. Erforderlich sind eine den Kapazitäten angepasste Arbeitsplanung, deren nach Prioritäten geordnete Umsetzung sowie ein zusammenfassender jährlicher Bericht über Ergebnisse und Auswirkungen der Prüfungen.**

**Die Umweltbehörde hat erst im Jahr 2000 eine Innenrevision eingerichtet. Es bedarf einer aussagefähigen Risiko- und Schwachstellenanalyse für die Behörde als Grundlage der Arbeitsplanung der Innenrevision.**

## **Einrichtung von Innenrevisionen**

407. Der Rechnungshof hatte 1986<sup>1</sup> auf Kontrolldefizite und Mängel in der Organisation der Kontrollaufgaben in der hamburgischen Verwaltung hingewiesen und eine Stärkung der Kontrollorganisation in den Behörden vorgeschlagen, die je nach Bedarf eine Vorprüfungsstelle, eine Innenrevision und/oder einen Fachlichen Prüfdienst umfassen sollte. *1986 Stärkung der Kontrollorganisation vom Rechnungshof vorgeschlagen*
408. Der Senat hat sich daraufhin für die Stärkung vorhandener und die Einrichtung weiterer Innenrevisionen entschieden. Er beschloss am 07.02.1989 im Zusammenhang mit der Beantwortung eines bürgerschaftlichen Ersuchens zu den Kontrollverfahren und Kontrollinstrumenten in der hamburgischen Verwaltung<sup>2</sup> - beginnend mit dem Stellenplan 1990 - den schrittweisen Ausbau der Innenrevision, und zwar ohne Berücksichtigung der für den Personalhaushalt geltenden Restriktionen. *Schrittweiser Ausbau der Innenrevision*
409. Die Wirtschaftsbehörde erhielt mit dem Stellenplan 1993 jeweils zwei Stellen für die Einrichtung je einer Innenrevision im Amt Strom- und Hafenausbau sowie für die übrigen Teile der Behörde.
410. Die Umweltbehörde gehört zu den Behörden, die den Senatsbeschluss vom 07.02.1989 zunächst nicht genutzt haben. Sie hat interne Kontrollen bei Bedarf durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihrer Verwaltungsabteilung (jetzt: Zentralabteilung) durchführen lassen und sich erst im Jahr 2000 zur Einrichtung einer eigenständigen Innenrevision entschlossen.

## **Innenrevision der Wirtschaftsbehörde**

411. Der Rechnungshof hat die Arbeit der Innenrevision der Wirtschaftsbehörde (ohne Amt Strom- und Hafenausbau) geprüft. Er hat festgestellt, dass die Innenrevision
- in hohem Maße durch aktuelle Ereignisse und daraus resultierende Sonderaufträge der Behördenleitung beansprucht worden ist und ihre Jahresarbeitspläne - soweit vorhanden - deshalb nur in sehr geringem Umfang erfüllt hat,
  - bei der Abarbeitung ihrer Prüfungsplanung nicht vorrangig jene Prüfungsfelder in Angriff genommen hat, in denen nach eigener Einschätzung ein hohes Schadensrisiko bestand,

<sup>1</sup> vgl. Jahresbericht 1986, Tzn. 85 bis 113

<sup>2</sup> vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 13/3265 vom 07.02.1989

- der Behördenleitung zwar ihre Arbeitspläne zur Genehmigung vorgelegt, über die Abarbeitung der Planung und die Ergebnisse und Wirkungen der Prüfungen aber keinen zusammenfassenden jährlichen Bericht erstattet hat.

412. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Innenrevision stärker als Instrument für die Kontrolle und Steuerung der Behörde zu nutzen.

*Empfehlungen des Rechnungshofs*

Dazu gehört,

- bei der Prüfungsplanung künftig die insgesamt zur Verfügung stehende Zeit realistischer als bisher einzuschätzen, z.B. auf der Grundlage von Zeitanschreibungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Innenrevision;
- der Innenrevision bei aktuellen Prüfungsaufträgen außerhalb der genehmigten Prüfungsplanung nach Prioritätsgesichtspunkten vorzugeben, welche der ursprünglich geplanten Prüfungen dafür verschoben oder gestrichen werden sollen;
- die Behördenleitung mit einem zusammenfassenden schriftlichen Jahresbericht über die Abarbeitung der Prüfungspläne sowie die Ergebnisse und Wirkungen der Prüfungen zu unterrichten;
- die Akten der Innenrevision künftig mit einem abschließenden Vermerk zu versehen, in dem die Ergebnisse der Prüfungen und die Reaktionen auf Beanstandungen oder Vorschläge dargestellt werden (Erfolgskontrolle); die Akten sollten erst abgeschlossen werden, wenn alle für eine solche Erfolgskontrolle benötigten Angaben vorliegen; der Vermerk sollte auch eine Aussage darüber treffen, ob und ggf. wann bei der geprüften Stelle eine Nachschau durchgeführt werden soll;
- sicherzustellen, dass die Innenrevision als Grundlage für ihre Prüfungsplanung künftig von allen Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs und der Prüfungsabteilung für das Kassen- und Rechnungswesen der Finanzbehörde sowie dem im Zusammenhang damit anfallenden Schriftverkehr Kenntnis erhält; aus diesen Unterlagen können sich Hinweise auf Prüfungsnotwendigkeiten und Anregungen für die Risikoeinschätzung und Prüfungsplanung ergeben.

*Prüfungsplanung*

*Prüfungsaufträge außerhalb der Planung*

*Bericht an die Behördenleitung*

*Abschluss der Prüfungsakten*

*Information der Innenrevision*

413. Die Wirtschaftsbehörde hat zugesagt, die vom Rechnungshof gegebenen Anregungen aufzugreifen und umzusetzen.

### **Innenrevision der Umweltbehörde**

414. Im Rahmen einer Prüfung des Beschaffungswesens in der Umweltbehörde<sup>3</sup> hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Behörde nicht über die erforderliche institutionalisierte Innenrevision ver-

*Keine Innenrevision zur Zeit der Prüfung*

<sup>3</sup> vgl. Tzn. 89 ff. in diesem Jahresbericht

fügte. Die entsprechenden Kontrollaufgaben wurden von verschiedenen Mitarbeitern der jetzigen Zentralabteilung neben dem Tagesgeschäft und damit in zu geringem Umfang wahrgenommen.

415. Der Rechnungshof hat die Behörde darauf hingewiesen, dass
- die Einrichtung einer Innenrevision überfällig und
  - eine umfassende, aussagefähige Risiko- und Schwachstellenanalyse als Grundlage der Arbeitsplanung erforderlich ist.
416. Die Umweltbehörde hat zum 01.05.2000 - noch während der Prüfung durch den Rechnungshof - eine Innenrevision eingerichtet. Die Erarbeitung einer Risikoanalyse ist Bestandteil der Einsetzungsverfügung.

*Rechnungshof  
fordert Innen-  
revision*

*Einrichtung der  
Innenrevision*

## **Umweltbehörde**

### **Organisation und Wirtschaftlichkeit des Forstbetriebs**

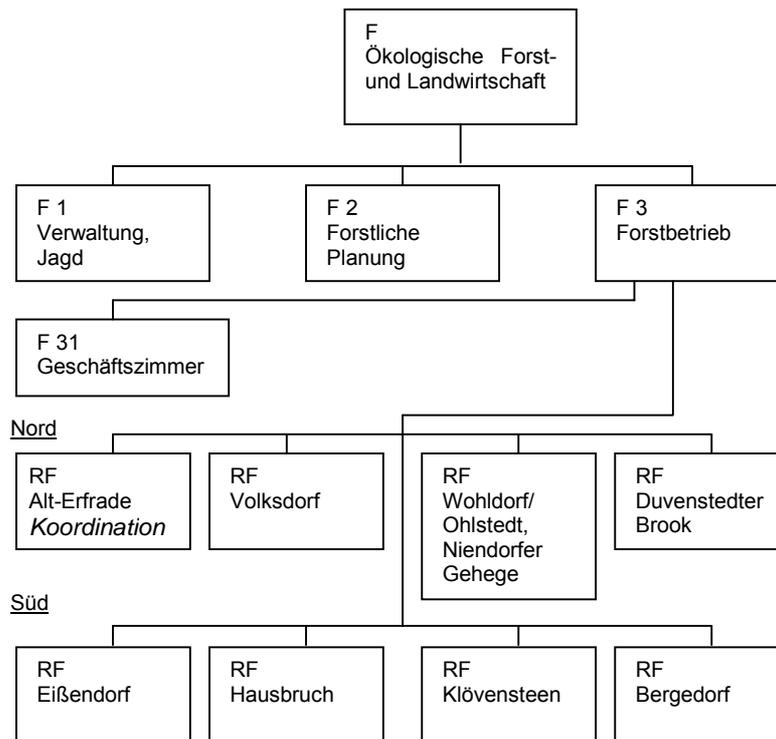
**Die Umweltbehörde sollte aufgabenkritisch den Verzicht auf ihre Revierförsterei Alt-Erfrade in Schleswig-Holstein prüfen. Dies gilt umso mehr, als die Revierförsterei seit Jahren ein Defizit - 1999 von rd. 400.000 DM - erwirtschaftet. Der ökologische Anbau von Weihnachtsbäumen allein kann den weiteren Betrieb der Revierförsterei nicht rechtfertigen. In diesem Zusammenhang sollte über den Verkauf der in Alt-Erfrade belegenen Flächen für Forst- und Landwirtschaft entschieden werden.**

**Mit der Übernahme forstlicher Pflegearbeiten auf Flächen der Gartenbauverwaltung durch den Forstbetrieb könnten Einsparungen erzielt werden.**

#### **Organisation**

417. Der Forstbetrieb ist eine Abteilung des Fachamtes für Ökologische Forst- und Landwirtschaft im Amt für Naturschutz und Landschaftspflege der Umweltbehörde. Er besteht aus dem Innendienst (Geschäftszimmer) und nunmehr acht Revierförstereien (RF), nachdem die Revierleitungsstellen der Reviere Niendorfer Gehege

und Wulksfelde eingespart worden sind. Die ehemals durch die Reviere Niendorfer Gehege und Wulksfelde bewirtschafteten Flächen wurden von den RF Wohldorf/Ohlstedt, Alt-Erfrade und Duvenstedter Brook übernommen. Jeweils vier RF sind zu Beginn des Jahres 2001 zu den Betriebsbereichen Nord und Süd zusammengefasst worden, um den revierübergreifenden Personal- und Maschineneinsatz zu verbessern.



## Flächen außerhalb Hamburgs

418. Die RF bewirtschaften insgesamt rd. 5.000 ha Waldfläche, davon rd. 1.600 ha außerhalb Hamburgs. Diese außerhamburgischen Flächen liegen zumeist am Stadtrand und arrondieren hamburgische Flächen.
419. Bei Bad Segeberg belegen ist die RF Alt-Erfrade. Hier wie auch auf den bis in die 80er Jahre betriebenen benachbarten landwirtschaftlichen Staatsgütern Alt-Erfrade und Pettluis wurden Gefangene der Strafvollzugsanstalt zu therapeutischen Zwecken beschäftigt. Nachdem dieser Zweck entfallen war, hatte die Liegenschaftsverwaltung der Finanzbehörde die Flächen 1986 übernommen. Ein Teil der Flächen wurde veräußert, der Rest - rd. 740 ha - wurde zur landwirtschaftlichen Nutzung verpachtet (260 ha) bzw. wird weiterhin forstwirtschaftlich durch die RF Alt-Erfrade genutzt (480 ha). Der letztgenannte Teil der Flächen befindet sich im Verwaltungsvermögen der Umweltbehörde.

*Flächen in Alt-Erfrade und Pettluis*

420. Die Finanzbehörde hatte mit den Hamburg verbliebenen Flächen in Alt-Erfrade und Pettluis strategische Ziele im Zusammenhang mit der Suche nach Deponiestandorten sowie einer möglichen Eignung für Ersatzmaßnahmen nach der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung verfolgt. Da bei der Deponiefrage nunmehr andere Entsorgungsarten vorrangig in Betracht zu ziehen sind, ist das damit verbundene Interesse an diesen Flächen geringer geworden.
- Die Finanzbehörde hat auf eine künftig generell größere Bedeutung bereitzustellender Ersatzmaßnahmeflächen hingewiesen; auch seien Ersatzmaßnahmen auf eigenen Flächen einfacher und schneller zu realisieren als auf Flächen im Fremdbesitz.
- Hierbei muss jedoch berücksichtigt werden, dass es sich in Alt-Erfrade und Pettluis überwiegend um Waldflächen mit eher geringem ökologischen Aufwertungspotenzial handelt und sich die landwirtschaftlich genutzten Flächen wegen des darunter liegenden Kiesvorkommens auf längere Sicht nicht für Ersatzmaßnahmen anbieten. Im Übrigen muss Hamburg für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht unbedingt eigene Flächen vorhalten.
421. Bei dieser Sachlage ist nach Auffassung des Rechnungshofs über Beibehaltung oder Aufgabe der RF Alt-Erfrade und - davon abhängig - die Veräußerung der forstwirtschaftlich zusammen mit den landwirtschaftlich genutzten Flächen zu entscheiden. Für eine Veräußerung sprechen gewichtige Gründe:
- Die RF Alt-Erfrade kann die Erholungsfunktion für die Hamburger Bevölkerung wegen der Entfernung zur Stadt nicht erfüllen.
  - Die RF arbeitet defizitär; 1999 wurde ein Überschuss von rd. 400.000 DM erzielt.
  - Ein Verkauf der Flächen ließe wegen der dortigen Kiesvorkommen Einnahmen und damit eine Entlastung des hamburgischen Haushalts im zweistelligen Millionenbereich erwarten.
422. Die Umweltbehörde hat gegen eine Aufgabe der RF geltend gemacht, der jährliche Verkauf von in Alt-Erfrade erzeugten Weihnachtsbäumen aus ökologischem Anbau leiste - zudem in Kombination mit dem Verkauf des von der Forstverwaltung insgesamt produzierten Wildbrets - einen bedeutsamen Beitrag zur Verbesserung des Umweltbewusstseins in der Bevölkerung und werde sehr gut angenommen. Eine gleichartige Weihnachtsbaumproduktion sei in anderen RF nicht möglich. Außerdem sei davon auszugehen, dass in Alt-Erfrade durch Einnahmesteigerungen und Senkung der Kosten im Jahre 2003 ein ausgeglichenes und ab 2004 ein positives Betriebsergebnis erreicht werden könne.

*Strategische Ziele für das Vorhalten der Flächen?*

*Flächen in Alt-Erfrade / Pettluis veräußern?*

*Weihnachtsbaumproduktion als maßgeblicher Grund*

423. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass weder die umweltpolitischen noch die von günstigen Rahmenbedingungen abhängigen wirtschaftlichen Zielvorstellungen der Umweltbehörde den Erhalt der RF Alt-Erfrade rechtfertigen. Zählt die Verbesserung des Umweltbewusstseins auch unbestritten zu den Aufgaben des Staates, lässt sich daraus bei der gebotenen aufgabenkritischen Betrachtungsweise gleichwohl keine hinreichende Grundlage für den Anbau und die Vermarktung von ökologischen Weihnachtsbäumen durch den Staat selbst herleiten. Die Produktion von Weihnachtsbäumen kann sinnvolles Nebenprodukt einer aus sonstigen Gründen notwendigen Waldbewirtschaftung sein, aber nicht den maßgeblichen Zweck für das Vorhalten sonst nicht benötigter Flächen darstellen. Erst recht dann, wenn Produktion und Vertrieb ökologischer Weihnachtsbäume rentabel werden sollten, können sie auch von Privaten wahrgenommen werden.
424. Der Rechnungshof hat die Umweltbehörde gebeten, in Abstimmung mit der Finanzbehörde zu prüfen, ob die RF Alt-Erfrade aufgegeben und deren forst- sowie die landwirtschaftlichen Flächen veräußert werden können. Der Pachtvertrag für die landwirtschaftlichen Flächen läuft 2004 aus, wenn er nicht verlängert wird. Eine Entscheidung hierüber muss aus pachtrechtlichen Gründen bis 2002 getroffen werden.

Auch hinsichtlich weiterer Waldflächen in Streulage außerhalb Hamburgs sollte die Umweltbehörde systematisch prüfen, inwieweit die Bewirtschaftung durch ihre Forstverwaltung, die kostendeckend nicht betrieben werden kann, auf Grund vorrangiger Ziele jeweils noch im Interesse Hamburgs liegt.

*Weitere Flächen  
in Streulage  
prüfen*

### **Forstwirtschaftliche Pflegearbeiten**

425. Den RF obliegt die Bewirtschaftung und Pflege von Wald im Sinne der Waldgesetze. Für die Pflege anderer Grünflächen in Hamburg sind in der Regel die Gartenbauabteilungen der Bezirksämter zuständig.

Ob eine mit Bäumen bestandene Fläche dem Wald zuzurechnen ist und damit in die Zuständigkeit des Forstbetriebs fallen müsste, ist aus dem Landschaftsbild nicht immer klar erkennbar. Die Festlegung der Zuständigkeiten erscheint zuweilen willkürlich. So gibt es z.B. am Alsterwanderweg als Wald erscheinende Flächen in der Zuständigkeit der Gartenbauabteilung des Bezirksamts neben gleichartigen Flächen, die von der RF bewirtschaftet werden. Die Art der zu leistenden Pflegearbeiten ist identisch.

426. Der Rechnungshof hat zumindest eine engere Zusammenarbeit der Gartenbau- und der Forstverwaltung bei der Pflege waldähnlicher Flächen empfohlen. So könnten z.B. Durchforstungsarbeiten auf solchen Flächen der Gartenbauabteilungen durch diese an den Forstbetrieb gegen Kostenerstattung vergeben werden. Behördenübergreifend könnten durch verkürzte Wege-

*Einsparungen bei  
engerer Zusammen-  
arbeit von  
Gartenbau- und  
Forstverwaltung*

zeiten und konzentrierten Einsatz von Personal und Maschinen insgesamt Einsparungen erzielt werden.

### **Stellungnahmen der Verwaltung**

427. Die Umweltbehörde hat ergänzend darauf hingewiesen, dass auch bei einer Verpachtung der jetzt landwirtschaftlich genutzten Flächen zum Zwecke der Kiesausbeutung beachtliche Einnahmen zu erwarten wären. Überdies könnten die zur Abkiesung anstehenden Flächen im Rahmen der Vor- und Nachnutzung in die Waldgrünproduktion einbezogen werden und so zu weiteren Einnahmen führen.

Die Finanzbehörde will trotz ihres generellen Interesses an der Vorhaltung von Ausgleichsflächen die Zweckmäßigkeit eines Verkaufs prüfen und mit der Umweltbehörde Gespräche aufnehmen.

Hinsichtlich der Pflege waldähnlicher Flächen im Zuständigkeitsbereich der Gartenbauabteilungen der Bezirksämter durch den Forstbetrieb hat die Umweltbehörde den Empfehlungen des Rechnungshofs zugestimmt. Ob und in welchem Umfang künftig Leistungen zweckmäßigerweise vom Forstbetrieb erbracht werden, soll im Einzelfall geklärt werden.

### **Abschließende Bewertung**

428. Die Argumente der Umweltbehörde rechtfertigen es nicht, die RF Alt-Erfrade weiter zu führen, weil der dortige Wald nicht der hamburgischen Bevölkerung zu Erholungszwecken dient, die Produktion von Weihnachtsbäumen als eigenständiger Bewirtschaftungszweck nicht zu den staatlichen Aufgaben zählt und der Betrieb auch in nächster Zukunft nur defizitär arbeiten kann. Hinzu kommt das hohe Interesse, das Hamburg an einer wirtschaftlichen Verwertung der im Zusammenhang zu sehenden Flächen für Forst- und Landwirtschaft in Alt-Erfrade und Pettluis haben muss. Aus diesem Grund begrüßt der Rechnungshof die Zusage der Finanzbehörde, dass die Frage eines Verkaufs geprüft werde.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

# **Umweltbehörde / Senatsamt für Bezirksangelegenheiten / Bezirksämter**

## **Investitionsausgaben für Grünanlagen**

**Bei den global veranschlagten Grüninvestitionen sind vorgesehene Einzelmaßnahmen im Haushaltsplan nicht erkennbar. Größere Maßnahmen sollten in den Erläuterungen mit Kosten aufgelistet und im Realisierungsstand von Jahr zu Jahr fortgeschrieben werden, um die durch die Globalveranschlagung verlorengegangene Transparenz für die Bürgerschaft auszugleichen.**

**Mittel aus naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgaben könnten - auch bei konsequenter Beachtung der Zweckbestimmung - für die Herrichtung und Unterhaltung geeigneter Grün- und Parkanlagen eingesetzt werden.**

**Die bezirklichen Gartenbaudienststellen erbringen Planungsleistungen für andere Bedarfsträger bisher unentgeltlich. Die Kosten sind künftig zu erstatten.**

### **Globale Veranschlagung<sup>1</sup>**

429. Im Zuge der Globalisierung und Flexibilisierung wurden 1994 die im Kapitel 8820 „Grün- und Erholungsanlagen, Kleingärten“ bisher einzeln veranschlagten Maßnahmen mit Gesamtkosten bis zu 10 Mio DM in dem Globaltitel 741.01 „Instandsetzung, Neuanlage und Umgestaltung von Grünanlagen und Spielplätzen“ zusammengefasst. Die zahlreichen geplanten Maßnahmen unterhalb dieser Kostengrenze sind für die Bürgerschaft hinsichtlich ihres finanziellen Umfangs und Realisierungsstandes nicht mehr erkennbar, da sie in den Erläuterungen zum Globaltitel nicht dargestellt werden. Maßnahmen von besonderer Bedeutung und / oder mit Baukosten von mehr als 10 Mio DM werden weiterhin einzeln veranschlagt und erläutert.

---

<sup>1</sup> vgl. auch den Beitrag „Erläuterungen bei der Globalveranschlagung von Schulbauinvestitionen“ (Tzn. 136 bis 142)

430. Der Rechnungshof empfiehlt, die mit der Globalveranschlagung verloren gegangene Transparenz auszugleichen und in Anlehnung an Nr. 1.2 der Verwaltungsvorschrift (VV) zu §§ 24 und 54 LHO Maßnahmen oberhalb einer bestimmten Wertgrenze in den Erläuterungen zum Haushaltsplan einzeln aufzulisten und mit ihrem Realisierungsstand von Jahr zu Jahr aktualisiert fortzuschreiben (z.B. ähnlich wie beim Titel 7300.742.01 „Erschließung von Industrie- und Gewerbeflächen“). Damit wären die größeren geplanten Maßnahmen, deren Kosten und Umsetzung - auch im Sinne einer Erfolgsbilanz - ablesbar.
431. Die Umweltbehörde hat mitgeteilt, dass sie künftig Maßnahmen mit Baukosten über 500.000 DM entsprechend der Empfehlung des Rechnungshofs in den Erläuterungen aufführen werde.

*Größere Grünmaßnahmen in den Haushaltsplanerläuterungen auflisten*

### **Mittel aus naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgaben**

432. Das novellierte Baugesetzbuch sieht seit 1998 die Möglichkeit vor, dass Ausgleichsflächen für Eingriffe in Natur und Landschaft räumlich und zeitlich entkoppelt an geeigneten Stellen des Gemeindegebiets oder in dessen Nähe ausgewiesen werden können. Somit kann ein Flächenvorrat für Ausgleichszwecke gebildet werden, um Eingriffe an anderer Stelle auszugleichen.<sup>2</sup>

Zur Finanzierung dieses Flächenvorrats für Ausgleichszwecke sind entweder direkt die Verursacher von Eingriffen heranzuziehen oder Ausgleichsabgaben zu verwenden, die bei Eingriffsverursachern erhoben werden, wenn erforderliche Ausgleichsmaßnahmen im Zusammenhang mit ihren Bauvorhaben nicht realisierbar sind.

Die „Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Eingriffsregelung“, die von der Umweltbehörde im Konsens mit anderen beteiligten Behörden, den anerkannten Naturschutzverbänden sowie der Landwirtschaftskammer Hamburg im Frühjahr 2000 vereinbart worden sind, sehen vor, dass in Einzelfällen die Herstellung von Grün- und Parkanlagen, Entsiegelungen und Wohnumfeldverbesserungen aus Ausgleichsabgaben finanziert werden kann.

Die Globalrichtlinie „Eingriffsregelung“ vom 23.10.2000 gibt u.a. die erforderlichen Schritte einer zeit- und fachgerechten Umsetzung derjenigen Ausgleichsmaßnahmen vor, die nicht vom Eingriffsverursacher selbst, sondern auf dessen Kosten von den Bezirksamtämtern durchgeführt werden, und legt auch fest, dass die Bezirksamtämter die Ausgleichsmaßnahmen dauerhaft unterhalten (Umsetzung von Pflegemaßnahmen und Wahrnehmung der Verkehrssicherungspflicht).

---

<sup>2</sup> vgl. Jahresbericht 1995, Tzn. 96 bis 99: „Eingriffs- und Ausgleichsmaßnahmen nach dem Naturschutzgesetz“, hier: „Ersatzmaßnahmen“

In den Rahmenbedingungen und in der Globalrichtlinie sind auch die Empfehlungen des Rechnungshofs im Jahresbericht 1995<sup>3</sup> berücksichtigt.

433. Der Rechnungshof regt daher an, das Mittelaufkommen aus Ausgleichsabgaben auch für die Versorgung mit öffentlichem Grün einzusetzen, indem geeignete Ausgleichsflächen im konzeptionellen Zusammenhang mit Grün- und Parkanlagen geplant und hergestellt werden. Dies ist sachlich nahe liegend und sinnvoll angesichts der begrenzten Vorräte an Freiflächen. Es entspricht auch den vielfältigen Nutzungsansprüchen und -bedarfen der Bevölkerung, die unterschiedliche Formen des öffentlichen Grüns von gestalteten Parkanlagen bis hin zu Naturflächen gleichermaßen für Bewegung, Freizeitaktivitäten, Erholung und Naturerlebnis aufsucht. Zu berücksichtigen ist gleichwohl, dass bei Verwendung von Ausgleichsabgaben die gesetzliche Zweckbindung erfüllt sein muss. Die aus diesen Mitteln hergestellten Werte oder Funktionen des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes sollen dem durch den ursächlichen Eingriff zerstörten Gut entsprechen. Die so geschaffenen Flächen können im Sinne einer Multifunktionalität der Versorgung der Bevölkerung mit Grün dienen, auch wenn sie weniger zur aktiven und intensiven Nutzung geeignet sind.

*Mittel aus Ausgleichsabgaben auch für die Versorgung mit öffentlichem Grün einsetzen*

Die Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichem Grün soll nach der Zielsetzung in den Produktinformationen des Haushaltsplanes erhalten und verbessert werden. Die hierfür bereitgestellten Mittel sind allerdings in den letzten Jahren Schritt für Schritt reduziert worden. Mit der Einbeziehung der Mittel aus den Ausgleichsabgaben könnte eine Verstärkung und zugleich eine Konzentration der insgesamt für Grüninvestitionen verfügbaren Mittel im Sinne der v.g. Zielsetzung erreicht werden. Gleichzeitig könnte auch der künftige Unterhaltungsaufwand für die aus Ausgleichsabgaben finanzierten Grünmaßnahmen aus diesen Mitteln finanziert werden. In ähnlicher Weise wird z.B. hinsichtlich des Unterhaltungsaufwands bei Baumaßnahmen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz oder bei Kreuzungsmaßnahmen nach dem Fernstraßengesetz verfahren.

434. Die Umweltbehörde hat erklärt, für sie sei die Vernetzung von Grünflächen mit unterschiedlicher Funktion ein wichtiges Ziel. Sie hat zugesagt, dass sie im Zusammenhang mit der weiteren Entwicklung der Freiflächenkonzeption für Hamburg auch darauf achten werde, dass Freizeit- und Erholungsflächen sowie Ausgleichsflächen dort, wo dies möglich sei, räumlich verbunden werden und sich auf diese Weise in ihrer jeweiligen Funktionalität ergänzen können.

*Vernetzung von Grünflächen unterschiedlicher Funktion*

435. Der Rechnungshof begrüßt die Zusage der Umweltbehörde zur Entwicklung der Freiflächenkonzeption. Er hält dies allein jedoch noch nicht für ausreichend. Er empfiehlt, die durch die Rahmenvereinbarung und die Globalrichtlinie geschaffenen Voraussetzun-

<sup>3</sup> vgl. Jahresbericht 1995, Tzn. 88 bis 89: „Eingriffs- und Ausgleichsmaßnahmen nach dem Naturschutzgesetz“, hier: „Verwaltungsvollzug und Steuerung“

gen und Vorgaben auszuschöpfen und die bereitgestellten Mittel aus naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgaben auch in geeigneten Fällen für die Herrichtung von Grün- und Parkanlagen und deren Unterhaltung einzusetzen.

## **Planungsleistungen der Gartenbauabteilungen**

436. Die Gartenbau- bzw. Garten- und Friedhofsabteilungen der Bezirksämter planen und realisieren Grünmaßnahmen, für die die Bezirksämter selbst Bedarfsträger sind und entsprechend die eigenen Haushaltsmittel, ggf. unter Einbeziehung von Investitionsbeiträgen Dritter, einsetzen. Daneben planen und realisieren sie auch Grünmaßnahmen für andere Bedarfsträger (z.B.: Außenanlagen von Schulen, von Krankenhäusern, Wohnumfeldbegrünung).

Die Planungs-, Bauvorbereitungs- und Bauaufsichtsleistungen führen die Gartenbaudienststellen teils mit eigenem Personal, teils auch unter Einschaltung von freischaffenden Garten- und Landschaftsarchitekten durch.

Wenn die Gartenbaudienststellen für Landschaftsbaumaßnahmen anderer Bedarfsträger mit eigenem Personal tätig werden, erbringen sie regelmäßig die Leistungen ohne Kostenerstattung.

Im Jahr 1999 hat beispielsweise die Garten- und Friedhofsabteilung Altona nach ihren Angaben Planungsleistungen im Wert von rd. 360.000 DM für eigene Maßnahmen und im Wert von rd. 350.000 DM für andere Bedarfsträger, wie Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung, Stadtentwicklungsbehörde und pflegen & wohnen (AÖR), erbracht.

437. Die Garten- und Friedhofsabteilungen haben, indem sie Leistungen für andere Bedarfsträger durchführen, Aufwendungen im Sinne von § 61 Abs. 1 LHO. Solche Aufwendungen sind zusätzliche Kosten, die einer Behörde in Ausführung einer Leistung für eine andere Behörde entstehen. Sie sind ab einem Betrag von 1.000 DM zu erstatten (Nr. 3 der VV zu § 61 LHO). Dieser Vorschrift muß künftig entsprochen werden. Die Erstattung ist erforderlich, um eine verursachungsgerechte und transparente Kostenzuordnung der jeweiligen Maßnahmen auch bei den Bedarfsträgern zu erreichen.

*Planungsleistungen für andere Bedarfsträger erstatten*

Die Leistungen für Dritte, wie z.B. pflegen & wohnen (AÖR), müssen in Rechnung gestellt werden (§ 34 (2) LHO).

Nach Einführung der vom Rechnungshof angemahnten Kosten- und Leistungsrechnung<sup>4</sup> bei den bezirklichen Gartenbaudienststellen müsste eine genaue Zuordnung möglich sein.

<sup>4</sup> vgl. Jahresbericht 2000, Tzn. 545 bis 551: „Unterhaltung des öffentlichen Grüns“, hier: „Veränderte Rahmenbedingungen“

438. Die Umweltbehörde begrüßt die Erstattung von Planungsleistungen der Gartenbauabteilungen der Bezirksämter durch andere Bedarfsträger.

Das Senatsamt für Bezirksangelegenheiten wird im Rahmen des Haushaltsplan-Entwurfs 2002 die Einrichtung von entsprechenden Einnahmetiteln durch die Bezirksämter veranlassen und damit die haushaltstechnischen Voraussetzungen schaffen.

## Finanzbehörde

### Verstärkungstitel

**Die ursprünglichen Rahmenbedingungen für die jährliche Bewilligung global veranschlagter Haushaltsmittel zur Abdeckung zwangsläufiger Mehrausgaben sind weitgehend entfallen. Ob diese Mittel dennoch erhalten bleiben, sollte die Bürgerschaft entscheiden.**

#### Ausgangslage

439. Die Titel 9890.791.01 „Zwangsläufige Mehrausgaben im investiven Bereich“ (investiver Titel) und 971.04. „Global veranschlagte Ausgaben zum Ausgleich zwangsläufiger Mehrausgaben“ (sog. Kleinbetragsregelung) sind erstmals 1992 eingerichtet worden.
440. Die beim investiven Titel veranschlagten Mittel in Höhe von 10 Mio DM dienen zur Deckung von zwangsläufigen, insbesondere preisteigerungsbedingten Mehraufwendungen. Dadurch sollte die Zahl der Nachforderungsdrucksachen eingeschränkt und die Befassung der Bürgerschaft auf relevante Fälle konzentriert werden.
441. Die im Rahmen der Kleinbetragsregelung veranschlagten Mittel in Höhe von 7,5 Mio DM (bis 1995: 0,75 Mio DM) dienen zur Abdeckung unvorhergesehener und unabweisbarer Bedürfnisse bis zu 250.000 DM (bis 1995: 25.000 DM) im Einzelfall, die aus anderen zentralen Titeln nicht abgedeckt werden können.

Damit sollte insbesondere der Kritik des Bürgerausschusses an der Vorlage von „Kleinanträgen“ Rechnung getragen werden. Kleinbeträge sollten künftig schnell und ohne Beteiligung des Bürgerausschusses bewilligt werden können.

442. Voraussetzung für die Inanspruchnahme beider Titel sind gleich hohe Einsparungen an anderer Stelle. Das Verfahren sollte damit

zu keiner Ausweitung des von der Bürgerschaft bewilligten Ausgabevolumens führen.

## **Inanspruchnahme und Abwicklung der Verstärkungstitel**

443. Im Rahmen einer Überprüfung des mit den genannten Globaltiteln ermöglichten Verfahrens hat der Rechnungshof Folgendes festgestellt:

*Rückgang der Fallzahlen, Erweiterung der Deckungsmöglichkeiten*

Die Inanspruchnahme des investiven Verstärkungstitels ist deutlich zurückgegangen.<sup>1</sup> Dies trifft nur begrenzt auch auf die Fälle der Kleinbetragsregelung zu.<sup>2</sup> Mit fortschreitender Flexibilisierung und Globalisierung des Haushalts ist allerdings ein (weiterer) spürbarer Rückgang der Fallzahlen zu erwarten. Die seit 1997 haushaltsrechtlich geschaffene und in zunehmendem Umfang praktizierte Deckungsfähigkeit erlaubt es immer mehr, Kleinbeträge aus dem zur Verfügung stehenden Deckungspotenzial zu bestreiten.

Der Rechnungshof hat außerdem die Finanzbehörde darauf hingewiesen, dass

- die bereitgestellten Verstärkungsmittel nicht immer durch an anderer Stelle zu erbringende Einsparungen gedeckt waren und
- die titelweise Inanspruchnahme der Verstärkungsmittel sowie die erbrachten Einsparungen - anders als im Haushaltsplan angekündigt<sup>3</sup> - in der Haushaltsrechnung bisher nicht dargestellt werden.

## **Notwendigkeit der Verstärkungstitel**

444. Die seinerzeit maßgebenden Gründe für die Einrichtung der beiden Verstärkungstitel sind weitgehend entfallen. Auch die verfassungs- und haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen haben sich zwischenzeitlich grundlegend geändert.

Der ursprüngliche Zweck der Kleinbetragsregelung, den Bürgerausschuss von „Kleinanträgen“ des Senats zu entlasten, ist inzwischen entfallen. 1996 wurde im Zuge der Verfassungsreform der Bürgerausschuss aufgelöst und als Äquivalent dem Senat das Recht eingeräumt, unvorhergesehene und andere unabweisbare außer- und überplanmäßige Ausgaben nach § 37 LHO zu leisten (sog. Notbewilligungsrecht). Damit können die erforderlichen Mehrausgaben ohne vorherige Bewilligung durch die Bürgerschaft zeitgerecht durch den Senat bereitgestellt werden.

<sup>1</sup> Fallzahlen der letzten Jahre: 1996 = 3 Fälle; 1997 = 3 Fälle; 1998 kein Fall; 1999 = 1 Fall.

<sup>2</sup> Fallzahlen der letzten Jahre: 1996 = 25 Fälle; 1997 = 27 Fälle; 1998 = 30 Fälle; 1999 = 20 Fälle.

<sup>3</sup> vgl. Haushaltsplan 1999, Erläuterung zum Titel 9890.971.04.

445. Insbesondere der investive Titel dürfte - wie auch die Entwicklung seiner Inanspruchnahme zeigt - künftig praktisch ohne Relevanz sein. Im Zuge des Neuen Steuerungsmodells bilden heute sowohl im Hoch- als auch im Tiefbau die global veranschlagten Mittel für Investitionen im Rahmen eines Baubudgets für den jeweiligen Einzelplan ein verbindliches Volumen. Mehrausgaben oder nachträgliche Bedarfe sind durch Umschichtungen, Bedarfsreduzierungen, zeitliche Verschiebungen anderer Maßnahmen oder durch Maßnahmeverzicht innerhalb des Baubudgets aufzufangen. Der investive Verstärkungstitel kann daher nur bei Mehrausgaben Bedeutung haben, die evtl. bei ausnahmsweise einzeln veranschlagten Baumaßnahmen auftreten und die nicht im Wege der ebenfalls ausgeweiteten Deckungsfähigkeit abgewickelt werden können. Für diese wenigen Ausnahmefälle wäre der Weg über das genannte Notbewilligungsrecht eröffnet.
446. Der Rechnungshof bezweifelt vor diesem Hintergrund die weitere Existenzberechtigung der genannten Verstärkungstitel. Soweit - in zunehmend seltener werdenden Fällen - Senatsentscheidungen nach § 37 LHO der nachträglichen Genehmigung der Bürgerschaft bedürfen, wäre zwar zusätzlicher Aufwand für Senat und Parlament zu erwarten. Diesem Aufwand stünde jedoch ein Mitwirkungs- und Informationsgewinn der Bürgerschaft gegenüber.

*Verzicht auf die Verstärkungstitel?*

### **Stellungnahme der Finanzbehörde**

447. Nach Auffassung der Finanzbehörde müsse zwischen Investitionen und Betriebsausgaben differenziert werden. Bei den Investitionen hätten Globalisierung und Deckungsfähigkeiten tatsächlich zu einem gesunkenen Bedarf geführt. Die Ansatzhöhe des investiven Verstärkungstitels könne deshalb reduziert werden, ggf. der Titel auch ganz entfallen.

Bei den Betriebsausgaben spricht die Fallzahlentwicklung der vergangenen Jahre nach Auffassung der Finanzbehörde dafür, die Kleinbetragsregelung zunächst beizubehalten. Beratungsaufwand einerseits sowie Informations- und Steuerungsgewinn andererseits seien abzuwägen. Zunächst sollten auch weitere Erfahrungen mit dem noch neuen Notbewilligungsrecht nach § 37 LHO abgewartet werden.

Im Übrigen wolle die Finanzbehörde - vorbehaltlich der Zustimmung des Senats und der Ermächtigung durch die Bürgerschaft - künftig durch sog. „negative Sollübertragungen“ sicherstellen, dass alle von ihr bereitgestellten Verstärkungsmittel durch entsprechende Einsparungen der Behörden an anderer Stelle gedeckt werden. Sie beabsichtigt, die titelweise Inanspruchnahme der Verstärkungsmittel sowie die erbrachten Einsparungen künftig in der Haushaltsrechnung darzustellen.

## **Bewertung durch den Rechnungshof**

448. Nachdem die ursprünglichen Rahmenbedingungen für die Einrichtung der genannten Verstärkungstitel sich grundlegend geändert haben (Wegfall des Bürgerausschusses, Schaffung des § 37 LHO, deutliche Ausweitung der Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit von Ausgaben), regt der Rechnungshof an, die Bürgerschaft als Trägerin des Budgetrechts möge entscheiden, wieweit sie dieses auch unter veränderten Rahmenbedingungen delegieren will.

## **Effizienzfonds**

**Der 1997 eingerichtete Effizienzfonds zur Vorfinanzierung von Rationalisierungsmaßnahmen ist bisher nur in geringem Umfang in Anspruch genommen worden.**

**Durch eine Neugestaltung des Verfahrens sollte seine Wirksamkeit für die Haushaltskonsolidierung erhöht werden. Neben flexibler Handhabung kann dies insbesondere durch Anreize erzielt werden, indem Behörden und Ämtern Haushaltsverbesserungen teilweise belassen werden.**

449. Den Behörden und Ämtern stehen mit dem im Haushaltsplan 1997 erstmals eingerichteten Effizienzfonds jährlich insgesamt 10 Mio DM zur Verfügung. Hiermit sollen insbesondere zur dauerhaften Haushaltskonsolidierung Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit vorfinanziert werden. Die aus dem Effizienzfonds bereitgestellten Mittel (bis zu 1 Mio DM im Einzelfall) sind von den in Anspruch nehmenden Behörden und Ämtern durch Haushaltsverbesserungen in den folgenden Jahren zu refinanzieren. Nach der Rückzahlung dienen die Haushaltsverbesserungen zur dauerhaften Entlastung des Haushalts.

## **Inanspruchnahme**

450. Der Rechnungshof hat im Wege einer Erfolgskontrolle die Wirksamkeit des Effizienzfonds überprüft. Er wurde in den Jahren 1997 bis 1999 lediglich in acht Fällen in Anspruch genommen und nur zu einem Siebtel ausgeschöpft. Nach Aussagen der Behörden und Ämter liegen die Ursachen dafür u.a. in unzureichenden Kenntnissen über

*Geringe  
Inanspruchnahme*

- die Anwendungsmöglichkeiten und
- die Refinanzierungsbedingungen.

Restriktiv haben sich auch die zeitliche Einengung der Refinanzierung auf die Finanzplanperiode und die Begrenzung auf 1 Mio DM im Einzelfall ausgewirkt.

### **Maßnahmen zur Steigerung der Akzeptanz**

451. Der Rechnungshof beurteilt die Zielsetzung des Effizienzfonds positiv und befürwortet seine Beibehaltung. Er hat der Finanzbehörde empfohlen, mit dem Auslaufen des Konsolidierungsprogramms die Rahmenbedingungen für die Inanspruchnahme des Effizienzfonds neu zu gestalten. Insbesondere hat er angeregt,

*Neugestaltung der Rahmenbedingungen erforderlich*

- die Anwendungsmöglichkeiten klarer zu definieren und ggf. zu erweitern;
- die Refinanzierungsbedingungen den Bedürfnissen der Behörden und Ämter anzupassen. Dabei sollten im Einzelfall längere Zeiträume ermöglicht werden;
- Anreize für die Behörden und Ämter zu schaffen, indem Haushaltsverbesserungen diesen teilweise belassen werden;
- die Betragsgrenze von 1 Mio DM im Einzelfall flexibel zu erhöhen.

### **Transparenz**

452. Die Inanspruchnahme des Effizienzfonds ist für die Bürgerschaft bisher nicht erkennbar. Weder die von ihm verstärkten Titel noch die vom Titel „Rückstellung für Mehraufwendungen“ auf ihn übertragenen Mittel sind aus der Haushaltsrechnung ersichtlich. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde gebeten, die Inanspruchnahme des Effizienzfonds in der Haushaltsrechnung nachvollziehbar darzustellen.

### **Stellungnahme der Finanzbehörde**

453. Die Finanzbehörde hat den Effizienzfonds in den Behörden stärker bekannt gemacht. Sie hat die Leitlinien zum Effizienzfonds inzwischen überarbeitet und weitgehend die Empfehlungen des Rechnungshofs aufgegriffen. Die Anregung einer flexiblen Erhöhung der Betragsgrenze im Einzelfall könne sie angesichts der bereits beschlossenen Erläuterungen für das Haushaltsjahr 2001 erst für 2002 aufgreifen. Auch eine - eher zurückhaltend zu bewertende - Ausweitung der Anwendungsmöglichkeiten sei im Einzelfall nicht ausgeschlossen. Sie hat zugesagt, die Inanspruchnahme des

*Neugestaltung inzwischen durchgeführt*

Effizienzfonds in der Haushaltsrechnung nachvollziehbar darzustellen.

## **Finanzbehörde / Personalamt**

### **Angestellte des höheren Dienstes**

**Stellenbeschreibungen und tarifliche Tätigkeitsbewertungen gewinnen bei stärker betonten dezentralen Kompetenzen in der Stellen- und Personalwirtschaft an Bedeutung. Bei der Eingruppierung von Angestellten des höheren Dienstes werden in vielen Fällen die an Stellenbeschreibungen und -bewertungen zu stellenden Anforderungen nicht erfüllt. So werden Stellenbeschreibungen bei veränderten Aufgaben nicht aktualisiert, tarifliche Heraushebungsmerkmale unzureichend begründet oder es ist die organisatorische Einbindung von Stellen nicht richtig beschrieben.**

#### **Sinn und Zweck von Stellenbeschreibungen**

454. Mit Angestellten besetzte Stellen sind nach den Tarifmerkmalen des Bundes-Angestelltentarifvertrags (BAT) zu bewerten. Hierfür sind aktuelle Stellenbeschreibungen erforderlich, in denen die jeweils zu leistenden Arbeitsvorgänge mit ihren Zeitanteilen, die Befugnisse der Stelleninhaberin / des Stelleninhabers und die organisatorische Einbindung der Stelle beschrieben werden.

Die Stellenbeschreibung als Grundlage für die Bewertung der Tätigkeit hat mit der Umsetzung des Prinzips der Zusammenführung von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung und der Einführung neuer Steuerungselemente zusätzlich an Bedeutung gewonnen. Die Behörden und Ämter dürfen aufgrund delegierter Befugnisse Stellen für Tarifpersonal neu einrichten, verändern oder streichen. Sie tragen für ihre Entscheidungen die Kostenverantwortung im Rahmen dezentraler Personalausgabenbudgets.

*Steigende Bedeutung von Stellenbeschreibungen*

Diese weitgehende Stärkung der dezentralen Kompetenzen in der Stellen- und Personalwirtschaft erfordert es mehr denn je, dass Entscheidungen zur Bemessung und zum Einsatz der Ressourcen nach sachgerechten Kriterien getroffen und transparent dargestellt werden. Nachvollziehbarkeit und Schlüssigkeit von Stellenbeschreibungen und -bewertungen sind daher unverzichtbar und

zugleich entsprechend den haushaltsrechtlichen Bestimmungen notwendige Voraussetzungen, um die Richtigkeit der geleisteten Personalausgaben begründen und belegen zu können.

Für den Aufbau und den Inhalt von Stellenbeschreibungen ist der 1985 vom damaligen Senatsamt für den Verwaltungsdienst herausgegebene Leitfaden zur Stellenbeschreibung maßgebend.

## Feststellungen des Rechnungshofs

455. Der Rechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung bei der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales, der Stadtentwicklungsbehörde, der Baubehörde, der Wirtschaftsbehörde und der Umweltbehörde untersucht, ob die an Stellenbeschreibungen und Stellenbewertungen zu stellenden Anforderungen erfüllt werden und dabei Folgendes festgestellt:<sup>1</sup>

- Bei keiner der geprüften Stellen lagen vollständige Unterlagen für alle Fälle der jeweils gezogenen Stichproben vor.
- Bei zwei Behörden<sup>2</sup> konnten jeweils in einer größeren Zahl der geprüften Fälle Stellenbeschreibungen und Bewertungsvorgänge nicht vorgelegt werden.

*Stellenbeschreibungen fehlen*

456. Im Übrigen hat der Rechnungshof in unterschiedlicher Häufigkeit folgende typische Mängel bei der Stellenbeschreibung, Stellenbesetzung und Fortschreibung des Stellenbestands sowie im Beurteilungswesen festgestellt:

- Aktualität und Schlüssigkeit von Stellenbeschreibungen waren dadurch beeinträchtigt, dass
  - o Stellenbeschreibungen durch zwischenzeitliche Aufgabenveränderungen überholt waren,
  - o tarifliche Heraushebungsmerkmale (z.B. Schwierigkeit und Bedeutung der Tätigkeit, Maß der Verantwortung) nicht oder nicht hinreichend begründet wurden,
  - o die bei bestimmten Tätigkeitsmerkmalen für eine höhere Eingruppierung geforderte Anzahl unterstellter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht nachvollzogen und auch nicht nachgewiesen werden konnte.
- Bei der Besetzung von Stellen des höheren Dienstes mit „sonstigen Angestellten“, die nicht über die tariflich geforderten Bildungsabschlüsse verfügen, wurde - insbesondere bei externen Bewerberinnen und Bewerbern - nicht hinreichend geprüft und dokumentiert, welche Qualifikationen die notwendigen „gleichwertigen Fähigkeiten und Erfahrungen“ begründen.

*Mängel im Vollzug*

<sup>1</sup> zu vergleichbaren Feststellungen vgl. Tz. 112

<sup>2</sup> Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales - Amt für Gesundheit - und Stadtentwicklungsbehörde

- Es wurde nicht beachtet, dass Planstellen für Beamte, soweit sie auf Dauer für Angestellte genutzt werden, nach einer entsprechenden Ermächtigung im jeweiligen Haushaltsbeschluss in Angestelltenstellen umzuwandeln und außerdem nach tariflichen Kriterien zu beschreiben und zu bewerten sind.
- Die Vorschriften über die Abgabe dienstlicher Beurteilungen sind nicht hinreichend beachtet worden. Dienstliche Beurteilungen sind nicht in den vorgesehenen regelmäßigen zeitlichen Abständen erstellt worden oder sie fehlten gänzlich. Aussagen darüber, ob die / der Angestellte den Anforderungen des Arbeitsplatzes gerecht wird, waren daher in den Personalakten nicht immer vorhanden.

### **Forderungen des Rechnungshofs und Maßnahmen der Verwaltung**

457. Die geprüften Behörden und Ämter haben gegenüber dem Rechnungshof verpflichtend erklärt, dass insbesondere

- fehlende Stellenbeschreibungen in Form und Inhalt dem Leitfaden entsprechend erstellt und vorhandene Stellenbeschreibungen, die diesen Anforderungen nicht entsprechen, ergänzt werden,
- bei der Besetzung von Stellen mit „sonstigen Angestellten“ die notwendigen gleichwertigen Fähigkeiten und Erfahrungen, die zur Wahrnehmung der Aufgaben befähigen, durch Zeugnisse, Beurteilungen o.ä. nachgewiesen, bewertet und dokumentiert werden,
- die auf Dauer mit Angestellten besetzten Planstellen umgewandelt und die von den Angestellten auszuübenden Tätigkeiten nach tariflichen Kriterien beschrieben und bewertet werden,
- die Vorschriften über die Abgabe dienstlicher Beurteilungen künftig eingehalten werden sollen.

*Verpflichtende Erklärungen zur Mängelbeseitigung*

458. Auf Anregung des Rechnungshofs haben auch die Finanzbehörde und das Personalamt als zuständige Assistenzeinheiten des Senats aus den Ergebnissen der Prüfung Konsequenzen für die Gesamtverwaltung gezogen und alle Behörden und Ämter schriftlich dazu aufgefordert, bei der Besetzung von Stellen mit Angestellten und deren Eingruppierung die einschlägigen tariflichen und haushaltsrechtlichen Regelungen zu beachten und personalwirtschaftliche Rahmenbedingungen strikt einzuhalten.

*Konsequenzen für die Gesamtverwaltung*

# Finanzbehörde / Andere Behörden

## Bewirtschaftung von Personalausgabenbudgets

Die Bewirtschaftung der Personalausgabenbudgets wird für einige Behörden und Ämter zunehmend schwieriger. Das Volumen temporärer Budgetdefizite hat sich 1999 gegenüber dem Vorjahr auf 18 Mio DM verdreifacht.

### Entwicklung temporärer Budgetdefizite

459. Die Abrechnung der dezentralen Personalausgabenbudgets für das Jahr 1999 zeigt im Vergleich zum Vorjahr, dass es offenbar immer weniger gelingt, mit den zugewiesenen Mitteln auskömmlich zu wirtschaften. So ist die Gesamtsumme der übertragenen Haushaltsreste bei Personalausgaben von rd. 20,9 Mio DM um ein Viertel auf rd. 15,3 Mio DM gesunken, während sich die Gesamtsumme der Budgetdefizite bei Personalausgaben von rd. 6,3 Mio DM auf rd. 18 Mio DM nahezu verdreifacht hat.
460. Die Gesamtsumme der Budgetdefizite, die in den einzelplanbezogenen Abrechnungen der Personalausgaben für das Jahr 1999 als Sollübertragungen mit der Bezeichnung „Ausgleich des Budgets“ ausgewiesen werden, setzt sich aus folgenden Einzelbeträgen zusammen:

*Deutlicher Anstieg  
der Budgetdefizite*

Einzelplan	Höhe des Budgetausgleichs
1.2 (BA HH-Mitte)	5.859.050,18 DM
1.4 (BA Eimsbüttel)	1.552.119,70 DM
1.5 (BA HH-Nord)	250.578,48 DM
1.6 (BA Wandsbek)	3.880.504,10 DM
1.7 (BA Bergedorf)	2.147.765,04 DM
1.8 (BA Harburg)	1.216.748,77 DM
3.3 (Kulturbehörde)	25.225,23 DM
4 (BAGS)	2.238.967,43 DM
7 (Wirtschaftsbehörde)	828.712,15 DM
<b>gesamt</b>	<b>17.999.671,08 DM</b>

Die Übersicht zeigt, dass der weitaus größte Teil des Ausgleichs von Budgetdefiziten für die Bezirksverwaltung notwendig wurde.

## **Auswirkungen der Budgetdefizite**

461. Defizite bei den Personalausgabenbudgets werden zwar in der Haushaltsrechnung durch Sollübertragungen aus Zentraltiteln des Einzelplans 9.2 ausgeglichen, um eine förmliche Haushaltsüberschreitung zu vermeiden. Dieser Ausgleich führt jedoch nicht zu einer Ausfinanzierung der Defizite in Folgebudgets. Die Systematik der Konsolidierung im Personalhaushalt ist auf eine dauerhafte Absenkung der Personalausgaben in Höhe festgelegter Jahresbeträge angelegt. Budgetdefizite aus Vorjahren werden daher von den Volumina der Folgebudgets abgesetzt. Dies kann bei den betroffenen Behörden zu einer Kumulierung noch nicht erbrachter dauerhafter Einsparungen von Personalausgaben führen. Weitere Budgetdefizite in Folgejahren sind damit nicht auszuschließen.

*Weitere Budgetdefizite nicht auszuschließen*

Um die insgesamt von der Bürgerschaft beschlossenen Haushaltsentlastungen sicherzustellen, müssen nach den Vorgaben des Senats temporär wirkende Zwischenfinanzierungen durch Einsparung von Sachmitteln erbracht werden (vgl. Tzn. 294 und 295).

## **Empfehlung des Rechnungshofs**

462. Im Interesse einer sachgerechten Ausübung der parlamentarischen Budget- und Kontrollrechte hält es der Rechnungshof für erforderlich, dass der Senat der Bürgerschaft in den jeweiligen Finanzberichten über die Höhe der aufgelaufenen Fehlbeträge bei den dauerhaften Einsparungen im Personalhaushalt, deren Abbau und die insoweit notwendigen Zwischenfinanzierungen berichtet.

*Transparenz für die Bürgerschaft*

## **Antwort der Finanzbehörde**

463. Die Finanzbehörde hat hierzu mitgeteilt, dass sie den Ursachen für den Anstieg der Budgetdefizite nachgehen und bei Fehlbeträgen, die auf unzutreffende Budgetermittlung zurückzuführen sind, aus Mitteln der Zentraltitel nachsteuern werde. Im Übrigen sei gewährleistet, dass noch nicht erbrachte dauerhafte Einsparungen in Höhe verbleibender Budgetdefizite durch Einsparungen von Sachmitteln ausgeglichen und die von Senat und Bürgerschaft beschlossenen Haushaltsentlastungen insoweit realisiert würden. Über die Höhe der Budgetdefizite und die Zwischenfinanzierungen werde der Senat der Bürgerschaft in geeigneter Weise berichten.

# **Finanzbehörde / Senatsamt für Bezirksangelegenheiten / Bezirksämter**

## **Verwertung von Grundstücken**

**Angesichts der Bedeutung der Verwertung städtischer Flächen für die Vermögensinteressen Hamburgs sind Verbesserungen in Bezug auf Steuerung und fachliche Lenkung erforderlich.**

**Wichtige Grundlagen für ein modernes Flächenmanagement fehlen bisher.**

**Mietzinsanpassungen erst ab 10 % Steigerung gegenüber dem bisherigen Entgelt stehen nicht im Einklang mit dem Haushaltsrecht und haben über Jahre zu Einnahmeverzichten Hamburgs geführt.**

**Die jährlich neue Vergabe städtischer Flächen an dieselben Nutzer begründet verzichtbaren Verwaltungsaufwand.**

464. Der Rechnungshof hat die Verwertung von Grundstücken auf Bezirksebene geprüft. Der Schwerpunkt seiner Erhebungen lag beim Liegenschaftsamt des Bezirksamtes Harburg.

### **Allgemeines**

465. Städtische Grundstücke, deren endgültiger Verwendungszweck noch nicht feststeht oder verwirklicht ist, gehören zum Allgemeinen Grundvermögen Hamburgs. Mit rd. 13.000 ha stellt es einen bedeutenden Anteil (34 %) am gesamten hamburgischen Grundvermögen. Die wirtschaftliche Verwertung dieser Flächen erfolgt im Wesentlichen durch die Bezirksämter; die Fachaufsicht obliegt der Finanzbehörde / Liegenschaftsverwaltung. Die Verwertung geschieht vorrangig durch Vermietung und Verpachtung. Die entsprechenden Verträge sind zu einem ganz überwiegendem Teil auf unbefristete Zeit abgeschlossen und ermöglichen Hamburg - bei entsprechend niedriger Höhe des Entgelts - kurzfristige Kündigungen. Bei Verträgen mit fester Laufzeit lassen sich demgegenüber erheblich höhere Einnahmen erzielen. Ende 1999

haben die Liegenschaftsämter insgesamt über 7.900 Miet- und Pachtverhältnisse<sup>1</sup> verwaltet und Einnahmen in Höhe von rd. 25,5 Mio DM erzielt.

## Verwaltungsaufwand

466. Die Liegenschaftsämter vergeben Flächen zur vorübergehenden gärtnerischen Nutzung als sog. Grabeland an Dritte. Zur Abgrenzung gegenüber einer kleingärtnerischen Nutzung von Flächen in Kleingartenanlagen, die nach dem Bundeskleingartengesetz (BKleingG) einen besonderen Kündigungsschutz und Entschädigungsansprüche begründet, sollen Grabelandflächen, die nicht einzeln gelegen sind, u.a. jährlich neu vergeben werden. Hieraus resultiert erheblicher Verwaltungsaufwand, der sich auf den Jahresbeginn konzentriert und das Bezirksamt Harburg mit rd. 370 Fällen in 1999 (= 40 % allen hamburgischen Grabelandes) in besonderem Maße trifft.

Da nach dem BKleingG seit 1983 andere Merkmale als die jährlich neue Vergabe maßgebend sind<sup>2</sup>, ist der entstehende jährliche Verwaltungsaufwand überprüfungsbedürftig. Mit Verträgen, die eine Verlängerung um jeweils ein weiteres Jahr von vornherein vorsehen, könnte der Aufwand spürbar gesenkt werden.

*Verwaltungsvereinfachung möglich*

Die *Finanzbehörde / Liegenschaftsverwaltung* will prüfen, ob eine Verwaltungsvereinfachung auf Basis einer rechtlich unangreifbaren Lösung für die längerfristige Vergabe von Grabeland möglich ist.

## Mietanpassungen

467. Nach den „Allgemeinen Vertragsbedingungen der FHH“ (AVB) hat Hamburg bei Verträgen mit fester Vertragsdauer das Recht, alle drei Jahre den Mietzins zu erhöhen, wenn - je nach Zeitpunkt des Vertragsabschlusses -

- entweder der Zins für vergleichbare Objekte
- oder die Änderung der Kaufkraft - gemessen „insbesondere am Preisindex für Lebenshaltung“ -
- das gegenwärtige Entgelt um wenigstens 10 % übersteigt. Mit der 10%-Grenze soll der mit einer Mietanpassung verbundene Aufwand vermieden werden.

468. Mit diesen Regelungen sind Einnahmeverzichte verbunden, deren Höhe von den jeweils vereinbarten Mieten abhängig sind: je höher der Zins, desto höher ist der jeweilige Einnahmeverzicht. Der Umfang der in den letzten rd. 20 Jahren aufgrund der AVB nicht

*Einnahmeverzicht durch fachliche Vorgaben*

<sup>1</sup> Nachfolgend werden nur die Begriffe Miete, Mietzins, -verträge, -erhöhung usw. verwendet; sie stehen jedoch jeweils auch entsprechend für Pacht.

<sup>2</sup> insbesondere Festlegungen zur Bepflanzungsart und Errichtung von Einzel- u. Gemeinschaftsanlagen in der Nutzungsvereinbarung; ebenso Mainzcek, Rdn. 32 zu § 1 BKleingG

erhobenen Mieterhöhungen ist nicht feststellbar. Der Rechnungshof hat aber anhand eines Einzelfalls beispielhaft verdeutlicht, dass die 10%-Grenze zumindest bei höheren Mieten über drei Jahre zu erheblichen Einnahmeverlusten führen kann:

- Obwohl für ein Vergleichsobjekt eine höhere Miete erzielt wurde, verzichtete das Liegenschaftsamt auf eine Mietanpassung, weil der Steigerungsbetrag unter 10 % der bisher erhobenen Miete lag; dies hat zu einem Einnahmeverzicht von rd. 31.000 DM geführt.

Dementsprechend haben die Liegenschaftsämter Ende 1999 untereinander vereinbart, die 10%-Regelung nicht mehr anzuwenden.

469. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die 10%-Regelung der AVB für Zinsanpassungen nicht im Einklang mit dem geltenden Haushaltsrecht steht. Bei der Verwertung von Grundstücken ist ein Zins zu erheben, der dem vollen Wert der Nutzung entspricht (§ 63 LHO). Ein Verzicht auf Einnahmen kann nicht mit allgemeinen Hinweisen auf die Verringerung von Verwaltungsaufwand, der ggf. seinerseits der Überprüfung bedarf, begründet werden.

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde / Liegenschaftsverwaltung gebeten, die AVB-Regelungen zu streichen. Zumindest bei bestehenden hochwertigen Verwertungen sollte zudem versucht werden, diese geänderte Fassung zum verbindlichen Bestandteil der Verträge zu erklären.

Die *Finanzbehörde / Liegenschaftsverwaltung* hat dies zugesagt und will auf Basis vom Rechnungshof angeregter konkreter Untersuchungen notwendiger Verwaltungskosten versuchen, eine § 63 LHO entsprechende dauerhafte Anpassungsregelung zu finden. Trotz der Schwierigkeit, auch bestehende Verträge zu Lasten der Mieter zu ändern, würden die Liegenschaftsämter dies im Einzelfall versuchen.

470. Unabhängig von der 10%-Regelung hat der Rechnungshof im Bezirk Harburg, wo im Übrigen stadteigene Flächen grundsätzlich sachgerecht verwertet werden, in einer Reihe von Fällen die Notwendigkeit gesehen, bislang erhobene Mieten zu überprüfen. Hierzu zählen insbesondere einzelne unbefristete Nutzungsverträge, die seit bis zu 30 Jahren ein unverändert geringes Entgelt vorsehen.

*Langjährig  
unveränderte  
Mietentgelte*

Das *Senatsamt für Bezirksangelegenheiten* hat mitgeteilt, dass Entgelterhöhungen in den genannten Fällen zwar teilweise schwer durchsetzbar seien, das Liegenschaftsamt Harburg in Zukunft gleichwohl verstärkt bemüht sein werde, die Nutzungsentgelte regelmäßig anzupassen.

## Steuerung und fachliche Lenkung

471. Die Steuerung der Verwertungstätigkeit erfolgt noch weitgehend anlass- und einzelfallbezogen; wesentliche Grundlagen für strategische Entscheidungen fehlen derzeit:

- Die Bezirksämter verfügen nur in eingeschränktem und unterschiedlichem Umfang über steuerungsrelevante Informationen. Daten - wie etwa die Zahl der unverwerteten Flächen, Angaben zur Nutzung von Grundstücken und die erzielten Nutzungsentgelte - werden nicht vollständig oder gar nicht erhoben und könnten dort nur mit hohem Aufwand ermittelt werden. Auch Zahl und Größe der zu verwaltenden Flächen sind nicht genau bekannt.
- Nachvollziehbare Rückschlüsse zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung sind nicht möglich, weil der auf die Verwertungstätigkeit entfallende Personal- und Sachaufwand noch nicht erfasst ist.
- Die Produktinformationen zum Haushaltsplan spiegeln die fachliche und regionale Abgrenzung der Kompetenz- und Aufgabenbereiche zwischen Bezirksämtern und Finanzbehörde / Liegenschaftsverwaltung noch nicht in hinreichendem Ausmaß wider.

*Verbesserungsbedarf für Steuerung und Datenbasis*

472. Die fachliche Lenkung von Liegenschaftsaufgaben der Bezirksämter findet noch auf der Basis von Fachlichen Weisungen statt, die seit längerer Zeit - spätestens jedoch mit Erlass der Bezirksverwaltungsgesetzes vom 11.06.1997 (BezVG) - außer Kraft getreten sind. Diese enthalten zum Teil Verweise auf frühere, z.T. später mehrfach geänderte Fachliche Weisungen. Die Anwendung einzelner Regelungen steht zudem regelmäßig unter dem Vorbehalt, dass z.T. über einen Zeitraum von über 20 Jahren in Besprechungen oder durch Rundschreiben keine anders lautenden oder ergänzenden Regelungen bekannt gegeben worden sind. Die fachlichen Vorgaben sind so in ihrer Gesamtheit unübersichtlich und begründen Risiken hinsichtlich der richtigen und einheitlichen Anwendung verbindlicher Regelungen.

*Risiken durch unüberschaubare Vorgaben*

Die Finanzbehörde / Liegenschaftsverwaltung hatte gegenüber dem Rechnungshof bereits früher diese Gefahr von Fehlerquellen anerkannt, ohne jedoch bisher neue rechtliche Vorgaben zu erlassen.

## Empfehlungen

473. Der Rechnungshof hält es für angezeigt, die Verwertung von Grundstücken stärker als bisher als eigenständige Aufgabe mit finanziellem Gewicht in den Blickpunkt der Liegenschaftsverwaltung und der -ämter zu stellen. Er hat die Finanzbehörde / Liegenschaftsverwaltung aufgefordert, die Voraussetzungen für eine opti-

*Verbesserungsvorschläge für Steuerung und fachliche Lenkung*

mierte Steuerung dieses Tätigkeitsfeldes zu schaffen, die neben strategischen Entscheidungen auch eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit insbesondere des Personaleinsatzes ermöglicht. Die Durchsetzung der Vermögensinteressen Hamburgs bedarf bezirksübergreifender, transparenter und eindeutiger fachlicher Vorgaben. Der Rechnungshof hat u.a. folgende Empfehlungen gegeben:

- Die Verwertung von Grundstücken sollten in einer Globalrichtlinie nach § 6 BezVG als eigenständige Aufgabe festgelegt und ihre Ziele klar bestimmt werden.
- Für die interne Steuerung in den Bezirken und die globale Steuerung durch die Finanzbehörde / Liegenschaftsverwaltung sollte ein einheitliches Berichtswesen entwickelt werden, das einen bezirksübergreifenden Überblick über die Verwertungsanlage in Hamburg gibt. In diesem Zusammenhang hat der Rechnungshof daran erinnert, dass die automatisierte Erfassung von Verwertungsdaten - mit der nach den Vorstellungen der Finanzbehörde / Liegenschaftsverwaltung ab ca. 1986 begonnen werden sollte - immer noch aussteht.
- Liegenschaftsämter und Finanzbehörde / Liegenschaftsverwaltung sollten ihre Produktinformationen mit dem Ziel kritisch überprüfen, die tatsächlichen Kompetenz- und Aufgabengebiete deutlicher abzubilden.
- Die Finanzbehörde / Liegenschaftsverwaltung sollte den Rahmen ihrer fachpolitischen Verantwortung stärker ausschöpfen und Liegenschaftsaufgaben auf erforderliche Regelungsbedarfe hin überprüfen. Für den Verwertungsbereich könnte - neben einer Globalrichtlinie - ein Verwertungshandbuch als Basis für eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung dienen.

## **Stellungnahme der Verwaltung**

474. Die *Finanzbehörde / Liegenschaftsverwaltung* hat darauf hingewiesen, dass sie seit 1999 am Modernisierungsprozess der hamburgischen Verwaltung beteiligt sei. Die Schwierigkeiten lägen dabei weniger in der Zielsetzung als in der verwaltungspraktischen Umsetzung, an der sie weiter arbeite. Sie teile die Auffassung des Rechnungshofs, dass hinsichtlich der als vorrangig angesehenen Themen fachliche Steuerung, Berichtswesen, Wirtschaftlichkeit und Produktinformationen Handlungsbedarf bestehe. Produktinformationen, die auch den Vorstellungen des Rechnungshofs Rechnung tragen sollen, würden derzeit in einer Arbeitsgruppe aus Vertretern der Bezirke, des Senatsamtes für Bezirksangelegenheiten und der Finanzbehörde / Liegenschaftsverwaltung erarbeitet. Ergebnisse sollen soweit wie möglich in den Haushaltsplan-Entwurf 2002 eingehen.

*Handlungsbedarf  
anerkannt*

Die Finanzbehörde / Liegenschaftsverwaltung hat eingeräumt, die Automation von Verwertungsdaten 1983 zu optimistisch einge-

schätzt zu haben. In Zusammenarbeit mit den Bezirken sei 1997 mit der Entwicklung eines elektronischen Liegenschaftsinformationssystem (eLVIS) begonnen worden. Es solle Informationen zum städtischen Immobilieneigentum strukturiert erfassen und auswerten. Im Rahmen dieses Projekts sei auch die Konzeption eines einheitlichen Berichtswesens vorgesehen. Für die Vorlage eines Basisdatenmodells nehme sie als zeitliches Ziel das Ende des 1. Quartals 2001 in Aussicht.

Nach Vorliegen dieser Daten plane sie, eine Globalrichtlinie zur Verwertung von Grundstücken zu erarbeiten, die die notwendige Globalsteuerung der Aufgaben und Ziele der Verwertung einschließlich eines Berichtswesens regeln solle. Sie müsse den Erlass einer Globalrichtlinie allerdings unter einen Vorbehalt stellen: Das BezVG eröffne bei Mieten und Pachten die Verwendung ersteuerter Mehreinnahmen für bezirkliche Zwecke.<sup>3</sup> Sie würde ggf. auf Globalrichtlinien verzichten, wenn erkennbar sei, dass dieses Anreizsystem hinreichend effektiv und wirkungsvoller als schriftlich formulierte Vorgaben sei.

### **Bewertung durch den Rechnungshof**

475. Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die Verwaltung seine Feststellungen und Vorschläge aufgreifen und z.T. im Rahmen des eingeleiteten Modernisierungsprozesses des Liegenschaftsbereichs umsetzen will. Die Auffassung, ein finanzielles Anreizsystem könne eine der fachlichen Lenkung und Steuerung dienende Globalrichtlinie ersetzen, teilt er jedoch nicht. Gerade der Nachweis ersteuerter Mehreinnahmen setzt verbindliche Regeln für eine überörtlich einheitliche Verwaltungsausübung und für die Wahrnehmung von Handlungsspielräumen bei der Einnahmeerhebung voraus.

*Finanzielle Anreize ersetzen keine fachliche Steuerung*

Er geht davon aus, dass das angestrebte Berichtswesen auch Daten berücksichtigen wird, die nachvollziehbare Aussagen zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung ermöglichen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

---

<sup>3</sup> vgl. § 29 Abs. 3 Nr. 3 BezVG; Artikel 20 Nr. 3 Haushaltsbeschluss 2000

**Finanzbehörde /  
Baubehörde /  
Justizbehörde /  
Wirtschaftsbehörde /  
Senatsamt für  
Bezirksangelegenheiten /  
Bezirksämter**

**Reorganisation der  
staatlichen  
Hochbaudienststellen**

**Die Umsetzung der Reorganisationsziele der staatlichen Hochbauverwaltung - wie Steigerung der Wirtschaftlichkeit, Kostentransparenz, Einführung von Controllinginstrumenten und Lieferung konkreter Leistungszahlen - weist in den Hochbaudienststellen nicht unerhebliche Defizite auf.**

**Der Veränderungsprozess in den Hochbaudienststellen hätte durch eine behördenübergreifende Gesamtsteuerung stärker unterstützt werden müssen.**

**Ziele der Reorganisation**

476. Die Organisation und die Verfahrensabläufe der staatlichen Hochbauverwaltung sind mit Wirkung vom 01.01.1995 grundlegend reorganisiert worden (PROBAU<sup>1</sup>). Der Senat hat die Bürgerschaft hierüber mit der Bürgerschaftsdrucksache Nr. 15/1192 vom 10.05.1994 unterrichtet. Mit der Reorganisation der staatlichen Hochbauverwaltung sollte der Nachweis der wirtschaftlichen Existenzfähigkeit und einer Steigerung des Kostenbewusstseins, der eigenverantwortlichen Selbstverwaltung sowie der Wettbewerbsfähigkeit der Hochbaudienststellen - auch im Vergleich zu privaten Architektenbüros - erbracht werden.
477. Eckpunkte der Reorganisation waren:
- Zusammenführung von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung (AKV-Prinzip) beim Bedarfsträger (= Bauherr),

---

<sup>1</sup> Projektorganisation zur Vorbereitung und Umsetzung der Reorganisation des staatlichen Hochbaus

- Finanzierung von Baumaßnahmen einschließlich der Planung aus Globaltiteln mit Nachforderungsausschluss (Baubudget),
- Fortbestand der Hochbaudienststellen, jedoch als betriebliche Einrichtungen nach § 15 (2) LHO mit Wirtschaftsplänen,
- Erstattung der von den Hochbaudienststellen erbrachten Leistungen (Honorare) durch die Bedarfsträger (§ 61 LHO).

Zur Regelung der Verfahren der PROBAU-Organisation haben die Finanzbehörde und die Baubehörde gemeinsam das „Bauhandbuch“ als vorläufige Verwaltungsvorschrift über die Durchführung von Bauaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg (VV-Bau) herausgegeben.

Der Senat hat der Bürgerschaft mit der Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/330 vom 27.01.1998 über die Erfahrungen aus der Reorganisation berichtet. Zusammenfassend ist er zu dem Ergebnis gelangt, dass sich das Organisationskonzept grundsätzlich bewährt habe und kein Handlungsbedarf im Sinne grundlegender Veränderungen der PROBAU-Konzeption ersichtlich sei.

### **Prüfungsschwerpunkte des Rechnungshofs**

478. Der Rechnungshof hat durch Stichproben in fünf<sup>2</sup> der elf bestehenden Hochbaudienststellen schwerpunktmäßig geprüft, ob
- Honorarvereinbarungen mit den Bedarfsträgern rechtzeitig, eindeutig, inhaltlich richtig und umfassend abgeschlossen und entsprechend abgerechnet worden sind,
  - Kennzahlen vorhanden sind und ob diese mit den Jahresabschlüssen in ausreichender Weise eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Dienststellen ermöglichen,
  - das in der VV-Bau vorgeschriebene Betriebscontrolling zweckmäßig ist und von den Hochbaudienststellen angewendet wird und
  - ob die Notwendigkeit besteht, dienststellenübergreifend die Gesamtsteuerung der Hochbaudienststellen zu verstärken.

### **Abrechnung der Honorarleistungen**

479. Voraussetzung für die Richtigkeit der Jahresabschlüsse und für einen Vergleich mit privaten Architektenbüros sowie der Hochbaudienststellen untereinander ist die vollständige und richtige Erhebung der Honorare.

Bei der Vereinbarung sowie der Abrechnung von Architekten-, Ingenieur- und Baumanagementleistungen zwischen den Hoch-

<sup>2</sup> Bezirksamter Altona, Hamburg-Nord und Bergedorf sowie Justizbehörde und Wirtschaftsbehörde - Strom- und Hafenausbau -

baudienststellen und den Bauherrn (Bedarfsträgerbehörden) gelten die Vorgaben der VV-Bau. Danach erfolgt die Honorarabrechnung für die Architekten- und Ingenieurleistungen oberhalb der Wertgrenzen von 50.000 DM bzw. 10.000 DM<sup>3</sup> der anrechenbaren Baukosten auf der Grundlage der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI). Die Honorare werden anhand der anrechenbaren Baukosten, der Honorarzonen und der Leistungsphasen nach Honorartafeln ermittelt. Unterhalb der oben genannten Wertgrenzen wird das Honorar nach eigenen Regelungen der VV-Bau errechnet.

## luK-Unterstützung

480. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Baudienststellen ihre Honorarberechnungen mit Hilfe von unterschiedlichen Methoden vornehmen. Neben der manuellen Ermittlung werden verschiedene luK-gestützte Berechnungsformen zur Honorarabrechnung angewandt. Zudem müssen sowohl bei der Abrechnung als auch bei der Projektbearbeitung dieselben Projekt-Stammdaten<sup>4</sup> mehrfach - in getrennten Vorgängen - eingegeben werden, weil in allen Hochbaudienststellen eine Datenbank hierfür fehlt.
481. Der zeitliche Aufwand könnte durch die Einführung eines einheitlichen Honorar-Abrechnungsprogramms und einer Datenbank erheblich verringert werden.
482. Der Rechnungshof hat der für die Fortschreibung der VV-Bau zuständigen Baubehörde empfohlen, dafür zu sorgen, dass von allen Baudienststellen ein einheitliches luK-gestütztes Honorar-Abrechnungsprogramm und eine Datenbank für die Projektdaten eingeführt werden. Die Umsetzung sollte von der Baubehörde koordiniert werden.
483. Die Baudienststellen haben die Empfehlungen des Rechnungshofs befürwortet. Die Baubehörde hat erklärt, sie wolle den Empfehlungen folgen und im Rahmen ihrer Zuständigkeit koordinierend tätig werden.

*Doppelarbeit durch Parallel-lösungen*

*Abrechnungsprogramm und Datenbank einheitlich einführen*

*Baubehörde koordiniert*

## Architekten- und Ingenieurleistungen

484. Abweichend von den Honorarregelungen der VV-Bau (vgl. Tz. 479) sind die Honorare bei Architekten- und Ingenieurleistungen für Baumaßnahmen mit anrechenbaren Kosten bis zu 1,0 Mio DM häufig mit pauschalen, unterschiedlichen Prozentsätzen der anrechenbaren Kosten vereinbart und abgerechnet worden. Die Angemessenheit dieser unterschiedlichen Prozentsätze ist nicht nachgewiesen. Durch das prozentuale Berechnungsverfahren sind einerseits bei den Architektenleistungen höhere Honorare als bei

*Unterschiedliche Prozentsätze für gleiche Leistungen*

<sup>3</sup> für Leistungen der Technischen Gebäudeausrüstung

<sup>4</sup> im Wesentlichen: Projektbezeichnung, Adresse, Abrechnungsgrundlagen und Finanzierungstitel

der Anwendung der Regelungen der VV-Bau abgerechnet worden. Andererseits wurden bei den Ingenieurleistungen der Technischen Ausrüstung zu niedrige Honorare ermittelt.

485. Der Rechnungshof hat die Einhaltung der Vorgaben der VV-Bau zur Honorarabrechnung gefordert.

Ergänzend hat er zur Vereinfachung der Abrechnung empfohlen, für Hochbaumaßnahmen bis zu einer Wertgrenze von 50.000 DM der anrechenbaren Kosten<sup>5</sup> (bzw. 10.000 DM für die Technische Gebäudeausrüstung) einen angemessenen einheitlichen Prozentsatz in der VV-Bau festzulegen. Eine entsprechende Regelung sollte für Maßnahmen der Bauunterhaltung - mit unterschiedlichen Prozentsätzen für Maßnahmen des Hochbaus und der Technischen Gebäudeausrüstung - aufgenommen werden.

*Ergänzung der VV-Bau*

486. Die Baubehörde hat zugesagt, die Empfehlung des Rechnungshofs durch Ergänzung der VV-Bau umzusetzen.

*Baubehörde stimmt zu*

### Baumanagementleistungen

487. Zu den Baumanagementleistungen gehören die wirtschaftliche und technische Baubetreuung sowie die Projektsteuerung. Diese Leistungen können die Bauherrn selbst wahrnehmen, sofern sie über eigenen Bausachverstand verfügen. Sie können aber auch eine Hochbaudienststelle damit beauftragen. Nach der VV-Bau ist dafür ein Festhonorar zu vereinbaren. Bei Baumaßnahmen mit Kosten unter 1,0 Mio DM ist das Honorar nach einem festgelegten Prozentsatz bezogen auf das Architektenhonorar zu ermitteln. Bei Baumaßnahmen ab 1,0 Mio DM kommen die Honorartabellen der VV-Bau zur Anwendung.

488. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass

- das Honorar für Baumanagementleistungen in vielen Fällen nicht als Festhonorar, sondern abhängig von den tatsächlichen anrechenbaren Baukosten - und damit auf falscher Grundlage - vereinbart worden ist,
- die Wertgrenzen für die unterschiedlichen Ermittlungsmethoden des Honorars nicht beachtet und dadurch überhöhte Honorare abgerechnet wurden,
- die Ermittlung der Honorarzonen häufig nicht nachvollziehbar war, weil die Begriffe zur Ermittlung der Honorarzonen in der VV-Bau nicht präzise definiert sind.

*Fehlerhafte Honorarermittlungen*

489. Der Rechnungshof hat die Hochbaudienststellen aufgefordert, die Regelungen in der VV-Bau künftig einzuhalten. Er hat der Baubehörde empfohlen, zur Verbesserung der Anwendung die Begriffe zur Ermittlung der Honorarzonen in der VV-Bau zu präzisieren.

*VV-Bau präzisieren*

---

<sup>5</sup> Wertgrenze der anrechenbaren Kosten in Anlehnung an die HOAI-Regelungen

490. Die Hochbaudienststellen haben zugesagt, künftig die Regelungen der VV-Bau zu beachten. Die Baubehörde wird die vom Rechnungshof angeregten Ergänzungen und Präzisierungen vornehmen.

*Baubehörde  
ergänzt VV-Bau*

## **Beurteilungsgrundlagen der Wirtschaftlichkeit**

### **Jahresabschlüsse der Wirtschaftspläne**

491. Die Jahresabschlüsse der Wirtschaftspläne werden entsprechend der Systematik der Wirtschaftspläne in Form eines Soll-Ist-Vergleichs erstellt. Infolge der kameralistischen Buchführung weisen die Jahresabschlüsse allerdings nur die in den jeweiligen Jahren zugeflossenen Erträge (Honorare) und geleisteten Aufwendungen (Personal- und Sachkosten) aus. Eine periodengerechte Zuordnung der erbrachten Leistungen und der entsprechenden Honorareinnahmen auf das Berichtsjahr liefert die Kameralistik nicht. Weiterhin werden in den Erläuterungen zu den Wirtschaftsplänen für die abgeschlossenen Wirtschaftsjahre die in Rechnung gestellten - aber noch nicht bezahlten - Leistungen des Berichtsjahres und der Vorjahre als offene Forderungen in einem Gesamtbetrag nachrichtlich ausgewiesen, um das wirtschaftliche Ergebnis annähernd „realistisch“ abzubilden.
492. Die nachfolgende Übersicht zeigt, wie unterschiedlich - je nach Zahlungseingang - die Entwicklung der Ergebnisse der Jahresabschlüsse (Erträge abzüglich Aufwendungen) sowohl innerhalb der einzelnen Hochbaudienststellen als auch im Quervergleich ist.

*Keine periodengerechte Zuordnung*

Hochbaudienststelle	<b>1996 *)</b> <b>- TDM -</b>	<b>1997</b> <b>- TDM -</b>	<b>1998</b> <b>- TDM -</b>	<b>1999</b> <b>- TDM -</b>
HH-Mitte	844,0	240,2	4.032,5	452,3
Altona	1.957,2	474,2	506,4	209,9
Eimsbüttel	536,1	515,8	330,2	133,1
HH-Nord	2.633,3	2.061,9	2.198,8	1.293,6
Wandsbek	1.268,4	1.314,5	-796,2	-667,8
Bergedorf	1.019,7	931,9	-247,1	168,1
Harburg	1.747,7	297,8	-682,7	-36,8
Baubehörde	358,5	-101,9	129,7	326,4
Strom- u. Hafengebäude	475,1	195,6	181,5	92,3
Justizbehörde	-987,7	1.813,6	-508,0	40,2
BWF	4.784,0	-1.673,6	1.330,7	-4.449,8
Summe	14.636,3	6.070,0	6.475,8	-2.438,6

\*) Kumuliertes Ergebnis 1995/96

Die Entwicklung der Ergebnisse ermöglicht in dieser Form weder eine zuverlässige Beurteilung der wirtschaftlichen Entwicklung der einzelnen Hochbaudienststellen noch einen Vergleich der Hochbaudienststellen untereinander. Da sich die Abfolge von Auftrags-

*Jahresabschluss  
als Beurteilungs-  
grundlage  
unzureichend*

erteilung, Leistungserbringung, Rechnungsstellung und Erstattung nicht nur auf ein Berichtsjahr beschränkt, werden Erträge für erbrachte Leistungen in erheblichem Umfang erst im Folgejahr oder später ausgewiesen. Auch der Hinweis in den Erläuterungen der Wirtschaftspläne auf offene Forderungen aus den Vorjahren (vgl. Tz. 491) reicht allein nicht aus, um den tatsächlichen wirtschaftlichen Erfolg des Berichtsjahres beurteilen zu können. Es ist nicht erkennbar, welchen Jahren die Forderungen zuzurechnen sind. Erst ein Jahresabschluss, der eine periodengerechte Abgrenzung der Erträge erkennen lässt, bietet die Voraussetzung, um die wirtschaftliche Entwicklung beurteilen und ggf. steuernd eingreifen zu können. Insofern beruht auch die positive Einschätzung des Senats des wirtschaftlichen Erfolgs der Hochbaudienststellen (Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/330 vom 27.01.1998 - vgl. Tz. 477) auf einer unvollständigen Datenbasis.

493. Der Rechnungshof hält es daher für notwendig, in den Erläuterungen der Wirtschaftspläne die Summe aus Ist-Einnahmen, offenen Forderungen und noch nicht in Rechnung gestellten Honoraren für die erbrachten Leistungen des abgeschlossenen Wirtschaftsjahres auszuweisen.

*Erläuterungen der  
Wirtschaftspläne  
ergänzen*

494. Die Finanzbehörde hat darauf hingewiesen, dass der zusätzliche Aufwand für eine periodengerechte Abgrenzung nur mit IuK-Unterstützung geleistet werden könne. Sie werde im Rahmen der Umstellung des bisherigen Mittelbewirtschaftungsverfahrens (MBV) auf SAP/R3 prüfen, ob diese Abgrenzung möglich ist.

*Finanzbehörde  
prüft IuK-  
Unterstützung*

### Unvollständige Berücksichtigung von Personalkosten

495. Eine Hochbaudienststelle führt nur in sehr geringem Umfang Baumaßnahmen durch, auf die das PROBAU-Verfahren anzuwenden ist.

Den Personalaufwand hierfür hat die Hochbaudienststelle nach Erfahrungen aus den Jahren 1995/96 mit 8,3 von insgesamt 47 Stellen ermittelt. Nur diese Stellen sind auch in den folgenden Jahren in die Wirtschaftspläne eingestellt und deren Kosten in die Jahresabschlüsse übernommen worden, obwohl tatsächlich zwischen 10,2 und 12,6 Mitarbeiter zeitanteilig eingesetzt wurden. Durch die fiktive Berücksichtigung der Personalkosten für nur 8,3 Stellen sind in den Jahresabschlüssen 1997 bis 1999 bis zu 445.000 DM zu geringe Personalkosten ausgewiesen worden. Die ausgewiesenen Ergebnisse der Jahresabschlüsse geben den tatsächlichen Geschäftsverlauf nicht richtig wieder.

496. Der Rechnungshof hat gefordert, dass die Personalkosten künftig
- auf der Basis einer realistischen Einschätzung des voraussichtlichen Bedarfs in den Wirtschaftsplänen veranschlagt und
  - dem tatsächlichen Aufwand entsprechend in den Jahresabschlüssen ausgewiesen werden.

*Tatsächlichen  
Aufwand aus-  
weisen*

497. Die Hochbaudienststelle wird der Forderung des Rechnungshofs künftig nachkommen.

### Kennzahlen

498. Kennzahlen sind Maßstabswerte, die einen Vergleich der Leistungserstellung innerhalb der Verwaltung oder mit Dritten für einen definierten Zeitraum ermöglichen.

Kennzahlen werden bislang nur von den bezirklichen Hochbaudienststellen, nicht aber von den Hochbaudienststellen der Fachbehörden ermittelt und beginnend mit dem Haushaltsplan 1999 in den Produktinformationen dargestellt. Weil eine periodengerechte Zuordnung der erbrachten Leistungen und Honorareinnahmen nicht vorgenommen wird und die Honorareinnahmen zum Teil nicht richtig ermittelt werden, spiegeln die verwendeten Kennzahlen allerdings nicht das tatsächliche wirtschaftliche Ergebnis des Berichtsjahres wider. So wird z.B. die Kennzahl „Kostendeckungsgrad“ (Honorareinnahmen x 100 / Gesamtkosten der Dienststelle) auf Basis der im Berichtsjahr zugeflossenen Honorareinnahmen ermittelt. Dieser Betrag entspricht in der Regel nicht der im Berichtszeitraum erbrachten Leistung, da er neben den Honorareinnahmen des Berichtsjahres auch Honorareinnahmen für Leistungen aus Vorjahren enthält. Nicht berücksichtigt werden außerdem die offenen Sollstellungen sowie Leistungsanteile, für die im Berichtsjahr noch keine Rechnungen gestellt wurden. Hierdurch wird die Aussagekraft und damit auch der Nutzen der verwendeten Kennzahlen stark beeinträchtigt.

*Unzureichende Berechnungsgrundlagen der Kennzahlen*

499. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass die Finanzbehörde in Zusammenarbeit mit den Hochbaudienststellen ein einheitliches Kennzahlensystem für alle Hochbaudienststellen festlegt und in diesem Rahmen auf die periodengerechte Zuordnung von erbrachten Leistungen und Honorareinnahmen hinwirkt.

*Einheitliches Kennzahlensystem einführen*

500. Die Finanzbehörde wird der Forderung des Rechnungshofs nachkommen. Die Möglichkeiten einer periodengerechten Zuordnung sollen im Rahmen der Einführung von SAP/R3 geprüft werden (vgl. auch Tz. 494).

*Finanzbehörde prüft IuK-Unterstützung*

### Zeitnahe Erstattung von Honorarrechnungen

501. Die VV-Bau gibt als Zahlungsziel für Abschlagsrechnungen einen Monat, für Schluss-/Teilschlussrechnungen zwei Monate vor. Die Bauherren müssen die Rechnungen innerhalb dieser Fristen begleichen.

Auch fünf Jahre nach Einführung des PROBAU-Verfahrens wird der Grundsatz der zügigen Verrechnung erbrachter Leistungen zwischen Hochbaudienststellen und Bedarfsträgern von den Be-

darfsträgern nicht immer ausreichend beachtet. Bei einer Hochbaudienststelle waren z.B. im Januar des Jahres 2000 Außenstände in einer Größenordnung von 600.000 DM zu klären, bei denen das Zahlungsziel um mehr als sechs Monate überschritten war.

*Zu hohe  
Außenstände*

Das Zahlungsverhalten der Bedarfsträger wird durch folgende Faktoren beeinflusst:

- Auseinandersetzungen über Honorarabrechnungen der Hochbaudienststellen verzögern die Abrechnung.
- In Einzelfällen gibt es Hinweise, dass Zahlungsverzögerungen darauf zurückzuführen sind, dass die entsprechenden Haushaltsansätze und Vorgriffsermächtigungen bereits erschöpft waren.

502. Um länger dauernde Auseinandersetzungen zwischen Bauherren und Baudienststellen über den Inhalt und den finanziellen Umfang von Honorarabrechnungen zu vermeiden, sollte geprüft werden, ob Regelungen eingeführt werden können, die der „unterlegenen Seite“ die zusätzlichen Kosten, die durch die Auseinandersetzung entstehen, auferlegen.

*Honorarstreitigkeiten vermeiden*

503. Finanzbehörde und Baubehörde werden prüfen, ob eine Kostentragungspflicht eingeführt werden kann, um länger dauernde Auseinandersetzungen zwischen Bauherren und Hochbaudienststellen zu vermeiden. Außerdem wird die Finanzbehörde die Bedarfsträger nochmals ausdrücklich auf die zügige Erstattung hinweisen.

*Kostentragungspflicht wird geprüft*

## **Controlling**

504. Controlling dient der Führungsunterstützung und ist ein System, das

- Planung, Steuerung und Information koordiniert,
- Daten über das Verwaltungshandeln und seine Rahmenbedingungen bereitstellt und
- Hilfestellung bei Planung und Umsetzung anbietet.

Die VV-Bau schreibt für alle Hochbaudienststellen ein einheitliches Betriebscontrolling vor, um die für die Steuerung von betrieblichen Prozessen benötigte Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu schaffen.

505. Der Rechnungshof hat in den geprüften Hochbaudienststellen unterschiedliche, individuell entwickelte - teilweise auch IuK-gestützte - Controllinginstrumente und daraus abgeleitete Berichtungsverfahren vorgefunden, die die Anforderungen der VV-Bau zum Betriebscontrolling jedoch nur unvollständig erfüllen; zum Teil wird

*Unvollständige  
bzw. fehlerhafte  
Anwendung der  
Controllinginstrumente*

das in der VV-Bau vorgeschriebene Betriebscontrolling überhaupt nicht durchgeführt:

- In zwei Hochbaudienststellen schreiben die Mitarbeiter nicht - wie vorgeschrieben - ihre Stunden auf. Dadurch ist ein Betriebscontrolling nach Maßgabe der VV-Bau nicht möglich.
- Drei Hochbaudienststellen ermitteln ihren Stundenverrechnungssatz nicht richtig, weil sie für dessen Berechnung immer noch wie zu Beginn von PROBAU einen von der Finanzbehörde jährlich pauschal vorgegebenen Projektfaktor<sup>6</sup> - anstelle eines individuell ermittelten - verwenden. Diese Berechnungsweise steht im Widerspruch zur VV-Bau, die eine dienststellenspezifische Ermittlung des Projektfaktors vorschreibt.
- Keine der geprüften Hochbaudienststellen wendet den zur Steuerung von Baumaßnahmen vorgeschriebenen Soll-Ist-Vergleich richtig an. Damit wird ein Instrument nicht genutzt, das Abweichungen frühzeitig deutlich macht, um steuernd eingreifen zu können.

506. Als Ursache für die Nichtanwendung der vorgeschriebenen Controllinginstrumente haben die Hochbaudienststellen insbesondere angeführt, dass das bei Einführung von PROBAU bereitgestellte luK-Verfahren wegen des damit verbundenen erheblichen Aufwandes nicht praktikabel sei.

507. Nach Auffassung des Rechnungshofs ist ein wirksames Controlling insbesondere zur Führung betrieblicher Einrichtungen unverzichtbar. Er hat daher gefordert, dass das Betriebscontrolling nach Maßgabe der VV-Bau von allen Hochbaudienststellen angewendet wird. Darüber hinaus hat er empfohlen, eine praxisgerechte luK-Unterstützung des Betriebscontrollings für alle Hochbaudienststellen zu entwickeln.

*Wirksames  
Controlling  
unverzichtbar*

508. Die Finanzbehörde und die Baubehörde haben zugesagt, dass sie die Möglichkeiten einer praxisgerechten luK-Unterstützung für das Betriebscontrolling der Hochbaudienststellen im Rahmen der SAP-Einführung prüfen werden.

*Finanzbehörde  
prüft luK-  
Unterstützung*

## **Gesamtsteuerung**

509. Die festgestellten Defizite bei der Umsetzung der neuen Verfahrensregelungen in den Bereichen

- Abrechnung von Honorarleistungen (Tzn. 479 bis 490),
- Beurteilungsgrundlagen der Wirtschaftlichkeit (Tzn. 491 bis 502) und
- Controlling (Tzn. 504 bis 507)

*Unzureichende  
Gesamtsteuerung  
des PROBAU-  
Verfahrens*

<sup>6</sup> Der Projektfaktor gibt das Verhältnis der Projektstunden zur Gesamtarbeitszeit einer Hochbaudienststelle an.

machen deutlich, dass das zur Verfügung gestellte Instrumentarium zur Erreichung der Ziele zum Teil noch nicht praxisgerecht ist bzw. unvollständig und/oder fehlerhaft angewandt wird. Dies hat zu einer Beeinträchtigung von Qualität und Aussagekraft des betriebswirtschaftlichen Kontrollinstrumentariums sowie zu vermeidbarer Mehrfacharbeit durch Parallelentwicklungen geführt. Dem hätte durch eine ausreichende, das PROBAU-Verfahren begleitende Gesamtsteuerung entgegengewirkt werden können.

510. Der Rechnungshof hält es daher für erforderlich, die parallelen Aktivitäten der Hochbaudienststellen in viel stärkerem Maße als bisher zu koordinieren, um auch Synergieeffekte zu nutzen. Darüber hinaus müssen im Sinne einer Gesamtsteuerung - nach Herstellung einer geeigneten, einheitlichen Datenbasis - von einer zentralen Stelle dienststellenübergreifend Wirtschaftlichkeitsvergleiche angestellt werden und es muss den Ursachen für mögliche Abweichungen nachgegangen werden.

*Stärkere Wahrnehmung der Gesamtsteuerung*

511. Die Finanzbehörde und die Baubehörde haben zugesagt, ihrer Koordinierungsfunktion künftig verstärkt nachzukommen.

*Behörden stimmen zu*

Hamburg, 1. Februar 2001

Dr. Dieckmann

Dr. Meyer-Abich

Dr. Knoke

Gisela Martens

Otto-Abeken

Dr. Martens